

## **Відгук**

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента Кулик Тетяни Олександрівни на дисертаційну роботу Бовкуна Едуарда Михайловича на тему «Захист конституційних прав внутрішньо переміщених осіб», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

На сучасному етапі Українського конституціоналізму, перед нашою державою постали складні проблеми внутрішнього переміщення громадян України та подолання його наслідків. Зокрема, необхідність інтеграції внутрішньо переміщених осіб до приймаючих територіальних громад, створення ефективних інструментів публічного врядування, насамперед пов'язаних із оптимізацією діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення нагальних та постійних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» було прийнято 20 жовтня 2014 року, саме вимушене переміщення відбувалося вже у квітні 2014 року.

Для деяких територіальних громад внутрішньо переміщені особи стали додатковим ресурсом, особливо для тих, куди переносилися установи та підприємства з територій, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, або тимчасово окупованої території. Проте багато територіальних громад з великою кількістю внутрішньо переміщених осіб відчули додаткове навантаження на обмежену місцеву інфраструктуру, а також значне зростання цін на оренду житла та харчові продукти, які ускладнюються низьким рівнем заробітної плати та складністю працевлаштування.

Слід констатувати й те, що в умовах триваючої окупації, виникла нагальна необхідність перейти від розв'язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб, до визначення та вирішення довгострокових рішень і програм

щодо розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб. Основними проблемами, з якими стикаються більшість внутрішньо переміщених осіб, є відсутність достатніх засобів до існування та невизначеність житлових перспектив. Так, внутрішньо переміщені особи зіштовхуються з труднощами в реалізації та захисті своїх прав, зокрема права власності, доступу до житла, придатного для проживання, відновлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, відновлення засобів до існування, а також реалізації виборчих прав, доступу до інформації.

Актуальними залишаються питання щодо працевлаштування, соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб, реалізації позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливостей окремих регіонів та міжнародного досвіду, що забезпечать адаптацію та соціально-економічну інтеграцію їх у приймаючі територіальні громади на всій території України.

На сьогодні багато питань щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення вимагають злагодженого та системного вирішення, координації дій органів державної влади і громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в цьому напрямі, як одного з основних пріоритетів держави.

Крім того, значна кількість нормативно-правових актів не регулюють або не повною мірою регулюють питання забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб в Україні та потребують вдосконалення і узгодженості з такими міжнародними актами, як Керівні принципи ООН щодо переміщення осіб усередині країни, стандарти Ради Європи, що закріплені у відповідних рішеннях її Комітету міністрів та Парламентської асамблеї, які стосуються прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, а також з основоположними документами у сфері захисту прав людини.

Отже, актуальність системного дослідження конституційно-правових проблем захисту прав внутрішньо переміщених осіб, здійсненого у дисертації Е. М. Бовкуна, не викликає сумніву ні з точки зору конституційної теорії, ні практики правореалізації, правового захисту та правової охорони.

Актуальність проблематики захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб підтверджується і наявною в конституційно-правовій науці дискусією щодо розуміння міграційних процесів в цілому та внутрішнього переміщення, питань пошуку балансу, у процесі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, і при цьому уникнення створення правових підстав для зловживань.

Відповідно до обраної теми дослідження, дисертантом правильно визначено його об'єкт: «суспільні відносини, що розкривають зміст та особливості реалізації конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб та виникають у процесі забезпечення і захисту їх прав» та предмет: «особливості конституційно-правового забезпечення захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб».

Такий методологічний підхід дозволив автору визначити головні завдання дисертаційного дослідження та реалізувати їх, дійти важливих для конституційно-правової науки і практики висновків й обґрунтувати низку пропозицій для практики законотворення.

Дисертація Е. М. Бовкуна значною мірою відкликається на кардинальні питання сучасності, рефлексує на динаміку розвитку конституційно-правових процесів у перехідний період, складність та суперечливість процесів реалізації державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб в Україні, містить пропозиції щодо необхідності вдосконалення законодавства та організаційних заходів в досліджуваній галузі, забезпечення

постійної доктринальної та організаційної уваги до даної проблеми конституційного права та процесу.

Представлена до захисту Е. М. Бовкуном дисертаційна робота має на меті найбільш повно та комплексно, через призму конституційно-теоретичного аналізу розкрити сутність, зміст, форми, принципи захисту прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, показати особливості державної політики у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб, показати значення конституційно-правового забезпечення цього процесу та реалізації даного виду державної політики. У роботі розкрито основні теоретично-методологічні засади розуміння принципів, які обумовлюють особливості правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, захисту їх прав та його генезису у конституційному праві. Зокрема, досліджено формальні та змістові аспекти принципів гідності, забезпечення рівних можливостей для внутрішньо переміщених осіб тощо.

Недостатній ступінь розроблення теоретико-методологічних та конституційно-правових підходів щодо питання конституційно-правового забезпечення та захисту прав внутрішньо переміщених осіб свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Грунтовне вивчення цієї матерії має не лише теоретико-пізнавальне, але і яскраво виражене прикладне значення, даючи змогу здійснювати пошук ідей та механізмів щодо вирішення питання удосконалення конституційного законодавства в Україні.

Досягнення вказаної мети обумовлює постановку та передбачає послідовне вирішення цілого ряду теоретичних та прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, в тому числі шляхом:

1) дослідження теоретико-методологічних проблем статусу внутрішньо переміщених осіб у їх історичному аспекті (підрозділ 1.1);

2) формулювання дефінітивних визначень та підходів щодо розуміння феномену «внутрішньо переміщена особа» у сучасному конституційному праві

України, у його співвідношенні та порівнянні з поняттями «мігрант», «вимушений переселенець», «біженець» (підрозділ 1.2);

3) аналізу структури конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 1.3);

4) вивчення актуальних теоретичних і практичних проблеми набуття, реалізації і припинення конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні (підрозділ 1.4);

5) дослідження організаційно-правових основ державного захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.1);

6) моніторингу судової практики у сфері захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.2);

7) вивчення досвіду діяльності неурядових організацій в системі захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб (підрозділ 2.3);

8) внесення пропозицій щодо розвитку захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні (підрозділ 2.4).

Розкриття відповідних питань та розв'язання даних завдань забезпечили досягнення мети дисертаційного дослідження – системного аналізу проблем захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Обґрунтованість наукових положень дисертаційного дослідження Е. М. Бовкуна ґрунтується на використанні дисертантом цілої системи методів юридичної науки. Заслугове на підтримку визначена автором методологія дослідження, яка складається з широкого кола методів і підходів наукового пізнання конституційно-правових явищ та інститутів, які в результаті допомогли дослідити питання захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з вступу, двох розділів, які структуровано на вісім

підрозділів, висновків та списку використаних джерел (276 найменувань на 34 сторінках).

Все це дає можливість зробити висновок, що з конституційно-доктринальної та практичної точок зору тема дисертаційного дослідження розроблена ґрунтовно.

Наукова новизна одержаних результатів впливає з актуальності теми дослідження та полягає в тому, що у ній уперше у вітчизняній науці конституційного права здійснено системний аналіз теоретико-методологічних та прикладних проблем захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Рецензоване дослідження дозволило обґрунтувати і сформулювати ряд нових наукових положень та практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства в Україні у сфері захисту внутрішньо переміщених осіб у контексті адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу, а також із врахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Положення наукової новизни отриманих результатів автором структуровано на ті, що отримані вперше, ті, що удосконалено, і ті, що дістали подальшого розвитку.

Найбільш важливе значення з теоретичної та практичної точок зору мають положення наукової новизни, що стосуються:

- авторського розуміння конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, який розглядається як система закріплених Конституцією України основних конституційних прав і свобод людини, які вони мають як громадяни України або особи, що на законних підставах перебувають на її території, та спеціальних додаткових прав і обов'язків, зумовлених фактом їх внутрішнього переміщення, соціальних та юридичних гарантій їх реалізації та захисту;

- визначення механізму реалізації конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як процесу практичного використання передбачених конституційними нормами прав та соціальних можливостей щодо задоволення законних інтересів і потреб;

- обґрунтування важливості розроблення в доктрині конституційного права принципів реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, а саме: законності; рівності і недискримінації; допустимості обмеження прав іноземців та осіб без громадянства лише у випадках, встановлених Конституцією та законами України; терпимості і толерантності щодо внутрішньо переміщених осіб;

- визначення поняття «внутрішньо переміщена особа», під якою пропонується розуміти будь-яку особу, яка перебуває під юрисдикцією України, змушена чи вимушена залишити місце свого постійного проживання у межах міжнародно-визнаних кордонів держави внаслідок обставин об'єктивного характеру, спричинених збройним конфліктом, окупацією чи анексією території, надзвичайними ситуаціями антропогенного характеру, проявами насильства, масовими порушеннями прав людини чи внаслідок примусового переміщення у зв'язку з суспільними потребами;

- дослідження основних напрямків та принципів державної політики у сфері внутрішнього вимушеного переміщення населення;

- концептуально-конституційної характеристики основних ознак конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб;

- дослідження функцій інститутів громадянського суспільства, їх ролі та значення у захисті прав внутрішньо переміщених осіб;

- аналізу положень основних міжнародних стандартів у сфері забезпечення і захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб;

- здійснення порівняльного аналізу зарубіжного досвіду організації та правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб, а також внесення на основі цього пропозицій щодо можливості його запозичення у вітчизняній конституційній практиці тощо.

Зміст положень, що віднесені Е. М. Бовкуном до положень наукової новизни одержаних результатів, свідчить про їх інноваційність, оригінальність та

своєрідність. Автор послідовно та гармонійно розкрив актуальні конституційно-правові проблеми захисту прав внутрішньо переміщених осіб із врахуванням досягнень конституційної теорії, судової практики та позитивного світового досвіду.

Автором чітко викладено зміст анотацій, що розкривають основні положення та висновки роботи. У вступі дисертаційного дослідження обґрунтовується актуальність теми, визначаються об'єкт, предмет, мета і основні завдання дослідження, характеризується методологічна і науково-теоретична основа роботи, наукова новизна отриманих результатів, теоретичне і практичне значення результатів дослідження, виокремлюються положення щодо їх апробації тощо.

**У розділі 1 «Теоретико-правові засади правового статусу внутрішньо переміщених осіб та проблеми його конституційно-правового регулювання»** Е. М. Бовкуном проаналізовано питання генезису уявлень про інститут внутрішньо переміщених осіб у конституційному праві. Досліджені концептуальні підходи щодо визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» у сучасному конституційному праві України у його співвідношенні з поняттям «мігрант», «вимушений переселенець», «біженець».

Також у роботі досліджені питання щодо поняття, структури, принципів конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, а також щодо його розвитку у контексті викликів сьогодення.

**Положення Розділу 2 «Конституційно-правові форми захисту прав внутрішньо переміщених осіб»** присвячено дослідженню організаційно-правових засад державного захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб, зокрема розглянуто питання судової практики, діяльності неурядових організацій щодо захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб в системі захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

Заслуговують на увагу авторські підходи щодо розуміння актуальних конституційних прикладних проблем захисту конституційних прав внутрішньо



переміщених осіб в Україні та перспектив розвитку профільного законодавства у цій сфері, організаційно-правового забезпечення відповідних процесів.

У **Висновках** автором сформульовано найбільш важливі науково-теоретичні положення, які дійсно відображають зміст дисертаційного дослідження, наукові та практичні пропозиції та рекомендації дисертанта. В додатках відображено список опублікованих дисертантом праць та результати участі в наукових та науково-практичних конференціях.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що викладені в дисертації положення, узагальнення та висновки можна використати у:

- науково-дослідній сфері – в процесі подальших наукових досліджень проблемних питань конституційно-правового забезпечення правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб;

- правотворчій сфері – для вдосконалення чинних нормативно-правових актів, що регламентують напрямки та форми правозахисної діяльності щодо внутрішньо переміщених осіб, під час розроблення законопроектів, які стосуються конституційно-правового забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні;

- навчальному процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників з курсів «Конституційне право України», «Права людини», «Муніципальне право України», а також у системі підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, для навчання народних депутатів України та депутатів місцевих рад;

- правовиховній роботі – для підвищення правових знань та правової культури населення; правозахисній діяльності – як теоретичний матеріал для роз'яснення прав і свобод людини і громадянина тощо.

Результатам дисертаційного дослідження Е. М. Бовкуна притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться в усіх розділах та структурних компонентах дисертації.

Позитивною стороною представленої Е. М. Бовкуном роботи є намагання автора сформулювати оригінальні та новаторські дефінітивні конструкції у досліджуваній сфері, враховуючи, що на сучасному рівні розвитку юридичної науки упорядкування, розвиток та вдосконалення понятійного апарату конституційного права – одне з актуальних завдань, що обов'язково потребує вирішення. Розвиток і вдосконалення правових понять означає їх збагачення, уточнення і конкретизацію, заміну старих понять новими, оскільки перші не можуть умістити і охопити істотні властивості реальних відносин конституційно-правової дійсності, що постійно змінюються.

Отримані Е. М. Бовкуном під час написання дисертаційної роботи висновки є обґрунтованими, сформульовані положення базуються на значному емпіричному матеріалі. Опрацьована значна кількість наукових праць з обраної теми, а також масив нормативно-правових джерел, що забезпечило високий науковий рівень даного дисертаційного дослідження.

Прикладне значення одержаних Е. М. Бовкуном результатів визначається їх спрямованістю на розв'язання актуальних конституційно-правових питань теорії (щодо сутності та змісту) та практики (щодо якості, факторів) захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб. Автором усебічно висловлені нові судження та сформульовані концептуальні позиції щодо перспектив проведення реформи законодавства у контексті створення оптимальних умов для реалізації та захисту конституційних прав внутрішньо переміщених осіб.

У роботі відсутні порушення академічної доброчесності.

Водночас, як і будь-яке інше дисертаційне дослідження, робота Е. М. Бовкуна містить окремі дискусійні положення, які можуть стати підґрунтям для виокремлення деяких побажань чи запитань, зокрема, найсуттєвішими з них є наступні позиції:

1. У висновках до розділу 2 автор стверджує, що комплексному вирішенню проблем внутрішньо переміщених осіб, захисту їхніх прав і свобод та реалізації державної політики у сфері внутрішнього переміщення може сприяти прийняття спеціального кодифікованого нормативно-правового акта, створеного з урахуванням вимог науково-обґрунтованої методики дослідження явищ внутрішньої міграції. Вважаємо за доцільне включити такий акт окремим розділом у єдиний кодифікаційний акт – Міграційний кодекс України, в якому можуть бути об'єднані та систематизовані норми права, що регулюють суспільні відносини у сфері зовнішньої і внутрішньої міграції населення, як добровільної, так і вимушеної (стор. 199). При цьому, дисертант першою серед характерних ознак конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб визначає тимчасовість (стор. 202). Ситуації вимушеної внутрішньої міграції стосуються негативних обставин, що традиційно регулюються нормативно в особливому порядку, передбачають запровадження воєнного або надзвичайного стану. Включати до Міграційного кодексу України норм, що визначатимуть правовий статус осіб, що є вимушеними внутрішніми мігрантами вбачається суперечливою пропозицією.

2. Серед висновків до розділу 2 додаткового пояснення потребує позиція автора про те, що з метою поліпшення доступу до правосуддя внутрішньо переміщених осіб, підвищення ефективності роботи суду та довіри громадян до судової влади необхідним є: розширення можливостей судової влади та зміцнення суддівської незалежності як втілення гарантії права кожного громадянина на справедливий суд; налагодження ефективного парламентського контролю за діяльністю судової гілки влади та захисту прав внутрішньо переміщених осіб на

справедливий суд; налагодження співпраці судових органів України з інституціями Ради Європи, зокрема Європейського суду з прав людини, для формування ефективних правових підходів у захисті прав внутрішньо переміщених осіб на національному рівні; налагодження ефективного діалогу та співпраці між судовою владою та суспільством, представниками державних установ й громадських організацій щодо обміну інформацією і досвідом в забезпеченні і захисті прав внутрішньо переміщених осіб (стор. 200). У цій пропозиції простежується:

- небезпека порушення незалежності судової гілки влади, шляхом посилення парламентського контролю за діяльністю судової гілки влади;

- ситуація за якої буде мати місце надання необґрунтованих переваг внутрішньо переміщеним особам, оскільки безумовно дана категорія громадян є соціально незахищеною, що потребує в першу чергу додаткових гарантій, але не стосовно доступу до правосуддя, який відповідно до Конституції України має бути забезпечений всім суб'єктам рівноправно;

- тенденція до добровільного звуження суверенітету держави, оскільки не зрозуміло, чому для формування ефективних правових підходів судам України потрібна співпраця із Європейським судом з прав людини. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод та практика Суду, щодо її застосування відома та застосовується в Україні. Україна взявши добровільно на себе зобов'язання Високої Договірної Сторони має забезпечувати стандарт дотримання прав людини щодо всіх категорій, в тому числі і осіб, що мають статус внутрішньо переміщених.

3. У загальних висновках спірною вважаємо пропозицію автора про необхідність покласти функції контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та координації зусиль держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньо переміщеним особам на спеціалізованого омбудсмана з питань міграції (стор. 205). Позиція щодо всіх

категорій окремо створювати посади омбудсманів, що останнім часом є популярною серед науковців в Україні, є недостатньо обгрунтованою, при цьому передбачає певні бюджетні витрати, у випадку запровадження нових посадовців. В свою чергу, відповідно до ч. 3 ст. 55 Конституції України, кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, кожен, а отже і внутрішньо переміщені особи.

Зазначені зауваження та побажання є дискусійними, мають уточнюючий та рекомендаційний характер і в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Е. М. Бовкуна.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обгрунтовані на базі особистих досліджень автора.

Опубліковані Е. М. Бовкуном наукові праці повністю репрезентують зміст наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні. Відповідні публікації були здійснені у період з 2017 по 2020 рік, що засвідчує природну тривалість і системність дисертаційного дослідження, винесеного на захист.

Основні результати дисертаційного дослідження відображено у 10 наукових публікаціях автора у фахових виданнях України та спеціалізованих виданнях іноземних держав, збірниках матеріалів науково-теоретичних та науково-практичних конференцій.

Усі публікації автора за змістом відповідають темі дисертаційного дослідження, доводять повноту опублікування отриманих результатів.

Вважаємо, що дисертаційне дослідження на тему: «Захист конституційних прав внутрішньо переміщених осіб» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року №261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року №283), пункту 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. №167, а її автор – Бовкун Едуард Михайлович за результатами захисту у встановленому порядку заслуговує на присвоєння освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
та прав людини  
Національної академії внутрішніх справ

**Тетяна КУЛИК**

