

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента кафедри

адміністративного права та судочинства

Західноукраїнського національного університету

Шевчук Оксани Романівни

на дисертацію Сівченка Андрія Олександровича на тему

«Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо

переміщених осіб і біженців в Україні в умовах дії воєнного стану»,

поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії

за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертації та зв'язок із науковими

програмами, планами, темами

Дисертаційна робота Сівченка А.О. присвячена дослідженню, яке виникло не з академічної традиції, а з прямого запиту суспільної реальності: повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України спричинила безпрецедентне переміщення мільйонів громадян як у межах держави, так і поза її кордонами. За масштабом і гостротою ця криза не має аналогів в новітній правовій історії України. Питання про те, чи здатна адміністративно-правова система держави – сформована в мирний час і розрахована на стабільні умови функціонування – ефективно гарантувати статус найбільш вразливих категорій осіб в умовах надзвичайного правового режиму, є не лише теоретично значущим, але й практично невідкладним.

Рецензована праця є першим системним дослідженням, яке зосереджується саме на адміністративно-правовому вимірі цієї проблематики в контексті воєнного стану. Її цінність визначається не просто констатацією нормативних прогалин, а спробою сформулювати концептуальні підходи до модернізації правового механізму захисту ВПО та біженців з урахуванням нових умов публічного управління. Вважаю дослідження таким, що відповідає вимогам

до наукових праць, які подаються на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Особливість нинішнього етапу полягає в тому, що питання правового статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців вирішується в умовах надзвичайного стану та триваючого збройного конфлікту; цей конфлікт має етапний характер і охоплює як події після 2014 року, так і етап повномасштабної війни, що триває з 2022 року. У цій ситуації нагально необхідно знайти баланс між суспільними інтересами, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки, та обов'язком держави гарантувати дотримання основних прав людини. Адміністративне право відіграє ключову роль у врегулюванні цих відносин, оскільки воно визначає процедури набуття та реалізації відповідного статусу, встановлює порядок надання соціального забезпечення, а також регулює діяльність органів державного управління та механізми контролю за їхніми рішеннями.

Міжнародні правові стандарти щодо захисту біженців та переміщених осіб, зокрема положення Конвенції про статус біженців 1951 року та прецедентне право Європейського суду з прав людини, визначають мінімальні стандарти захисту, яких повинні дотримуватися держави. Водночас включення цих стандартів до національної правової системи вимагає належних адміністративно-правових гарантій, чіткого розподілу повноважень між суб'єктами влади, ефективних процедур надання адміністративних послуг, а також ефективних механізмів оскарження рішень. Порушення або формалізація таких процедур може призвести до обмеження змісту правового статусу особи та втрати довіри до державних органів.

Для України такі проблеми, як колізія нормативно-правових актів, дублювання повноважень адміністративних органів, недостатня координація між центральним та місцевим рівнями управління, а також обмеженість фінансових та матеріальних ресурсів місцевих громад, досі

залишаються актуальними. Особливу увагу слід приділити тому, як забезпечити інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади та гарантувати їм рівний доступ до адміністративних послуг, житла, освіти, медичного обслуговування та можливостей працевлаштування.

Крім того, порівняльний правовий аналіз досвіду держав-партнерів України має значну наукову цінність. Ці країни застосовували механізми тимчасового захисту, спеціальні адміністративні процедури та програми соціальної інтеграції. Такий аналіз допомагає визначити ефективні моделі розподілу повноважень, фінансового забезпечення та міжвідомчої координації, які можна адаптувати до умов національного законодавства України.

Отже, актуальність даної теми зумовлена тривалістю та масштабами вимушеного переміщення населення - це переміщення розпочалося у 2014 році, а після повномасштабного вторгнення у 2022 році набуло безпрецедентних масштабів. В умовах надзвичайного стану необхідно вдосконалити адміністративно-правові механізми, що гарантують статус внутрішньо переміщених осіб та біженців, а також узгодити національне законодавство з міжнародними стандартами у сфері захисту прав людини. Це дослідження має не лише теоретичне значення для розвитку адміністративного права, а й практичну цінність для розробки державної політики щодо ефективного захисту жертв збройної агресії.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Перший розділ – «Біженці та внутрішньо переміщені особи як суб'єкти адміністративного права в умовах дії воєнного часу» – є найбільш концептуально насиченим. Автор послідовно і виважено опрацьовує три основні доктринальні парадигми адміністративно-правового регулювання (класичну управлінську, людиноцентричну та інституційно-процедурну), демонструючи належну методологічну культуру і вміння синтезувати

теоретичні погляди. Особливої уваги заслуговує розгляд спеціального адміністративно-правового статусу ВПО та біженців крізь призму його похідних ознак: процедурної зумовленості, режимності та тимчасовості. Це дозволяє автору уникнути суто декларативного підходу та розглянути статус як динамічну правову конструкцію, що реалізується виключно через системні дії публічної адміністрації.

Окремо слід відзначити розроблення концепту «адаптивного адміністративного механізму» стосовно умов воєнного стану. Автор обґрунтовано доводить, що воєнний стан не змінює матеріального змісту правового статусу ВПО і біженців, проте суттєво трансформує процесуальні умови його реалізації: порядок встановлення, обсяг доказових вимог, строки розгляду звернень, інтенсивність дискреції органів. Ця теза є важливим теоретичним внеском, оскільки дозволяє чітко розмежувати стабільне матеріально-правове ядро від мінливої процедурної оболонки статусу.

Другий розділ – «Нормативно-правове та матеріальне забезпечення ВПО та біженців в Україні та країнах-партнерах» – демонструє ерудицію автора у сфері міжнародного права біженців. Аналіз еволюції від Конвенції 1951 року до Протоколу 1967 року, порівняльне дослідження африканської та латиноамериканської моделей захисту, осмислення системи CEAS в контексті реагування ЄС на українську кризу 2022 року – усе це свідчить про широту дослідницького охоплення. Водночас порівняльно-правовий аналіз досвіду Польщі, Німеччини та Румунії містить цінні спостереження щодо програм інтеграції, які можуть бути адаптовані до умов України.

Третій розділ – «Механізми розмежування предметів ведення та повноважень між суб'єктами, які беруть участь у забезпеченні правового статусу біженців та вимушених переселенців» – є найбільш прикладним. Автор переконливо показує, що проблема дублювання повноважень, відсутність уніфікованих стандартів надання адміністративних послуг та нерівномірність ресурсного забезпечення місцевих громад є не ситуативними

збоями, а системними вадами інституційної архітектури. Конструктивна частина розділу, де обґрунтовується модель міжвідомчої координації та запровадження єдиних цифрових реєстрів, є логічним і аргументованим завершенням дослідницького пошуку.

Особистий внесок здобувача

Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо нормативно-правового регулювання захисту прав біженців.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації не викликає сумнівів, підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується нормативно-правового регулювання статусу внутрішньо переміщених осіб і біженців в Україні в умовах дії воєнного стану. Проведена науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити місця та значення нормативно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб і біженців в Україні в умовах дії воєнного стану.

Наукова новизна даної роботи полягає в тому, що в ній проведено всебічне дослідження адміністративно-правових засад визначення та забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців в умовах воєнного стану в Україні, з урахуванням трансформації системи публічного управління після 2014 року та під час повномасштабної збройної агресії. У роботі запропоновано теоретичні висновки та практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів нормативно-правового регулювання, розмежування повноважень суб'єктів влади, а також забезпечення належного адміністративного захисту прав переміщених осіб.

У результаті аналізу досліджуваної проблематики було отримано такі наукові результати:

вперше:

- створено комплексну теоретичну модель забезпечення правового статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців, яка розглядає цю сферу як особливу галузь адміністративно-правових відносин, що функціонує в умовах воєнного стану та характеризується високим рівнем державного регулювання;

- розкрито систему ознак адміністративних механізмів реалізації прав переселенців, яка охоплює нормативно-правову базу, організаційну структуру, процедури прийняття рішень та засоби правового захисту;

- запропоновано авторське бачення щодо оптимального розподілу управлінських функцій між центральними адміністративними органами, військовими адміністративними органами та органами місцевого самоврядування з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану;

- проаналізовано типові випадки управлінської неефективності у сфері забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців (наприклад, надмірне навантаження на адміністративні органи, відсутність координації між інформаційними системами, суперечливість норм

законодавства тощо) та запропонували шляхи вирішення цих проблем за допомогою нормативно-правових заходів;

- розроблено концепцію адміністративної інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади, яка передбачає комплексне застосування процедур реєстрації, заходів соціального забезпечення та інструментів залучення місцевої громади;

- проведено всебічну оцінку процедур надання статусу біженця та додаткового захисту в Україні з точки зору норм міжнародного права, на основі чого було сформульовано пропозиції щодо вдосконалення відповідних процедур;

- запропоновано модель узгодження національного законодавства з міжнародними зобов'язаннями держави у сфері захисту прав переміщених осіб, яка ґрунтується на таких принципах, як правова визначеність, інституційна відповідальність та прозорість.

удосконалено:

- теоретичне осмислення структури адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців шляхом детального опису його складових та роз'яснення особливостей його застосування в умовах війни;

- класифікацію інструментів адміністративного впливу у сфері захисту переміщених осіб за функціональним призначенням (реєстрація, забезпечення, нагляд, координація);

- підходи до визначення співвідношення міжнародних стандартів у сфері захисту біженців та внутрішніми адміністративними процедурами, а також розглянуто практику їхнього застосування в національній правовій системі;

- структуру повноважень публічної влади в умовах воєнного стану з метою чіткішого розмежування нормативно-правових, виконавчих та наглядових повноважень;

–наукові погляди щодо ролі територіальних громад у процесі визначення правового статусу переміщених осіб, зокрема в аспекті забезпечення їх доступу до адміністративних послуг та базового соціального забезпечення;

– механізм координації між різними рівнями публічного управління у сфері забезпечення прав переміщених осіб шляхом стандартизації обміну інформацією та розподілу відповідальності.

отримали подальший розвиток:

– положення щодо впливу правового режиму воєнного стану на процедури реалізації прав та гарантій внутрішньо переміщених осіб та біженців;

– наукові методи визначення меж адміністративної дискреції при прийнятті посадовими особами рішень у сфері надання статусу та соціальної підтримки;

– методи оцінки ефективності адміністративних процедур у сфері захисту переміщених осіб на основі таких критеріїв, як доступність, ефективність та правова передбачуваність;

– теоретичні засади застосування принципів належного врядування при реалізації державної політики щодо переміщених осіб та біженців;

– значення цифрових послуг та систем реєстрації як інструментів оптимізації адміністративних процесів та зниження ризиків корупції;

– практичні рекомендації щодо модернізації законодавства України у сфері правового захисту внутрішньо переміщених осіб та біженців з урахуванням сучасних викликів, пов’язаних з воєнним станом.

Зазначені положення розширюють наукове розуміння щодо адміністративно-правових засобів забезпечення правового статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців, а також закладають теоретичну основу для подальшого вдосконалення державної політики в цій сфері.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дисертаційного дослідження мають практичне значення для вдосконалення механізмів адміністративно-правового забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців в Україні, а також можуть бути використані для підвищення ефективності реалізації відповідних правових та соціально-захисних заходів в умовах воєнного стану.

Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані:

- у нормотворчій діяльності – під час розробки та внесення змін до законів та підзаконних актів з метою усунення суперечностей у нормах, що регулюють статус ВПО та біженців, уточнення повноважень державних органів, а також приведення внутрішнього законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини;

- у діяльності адміністративних органів та органів місцевого самоврядування – шляхом вдосконалення адміністративних процедур, включаючи реєстрацію, видачу довідок, надання соціальних виплат, забезпечення житлом та інших форм підтримки переміщених осіб, а також дотримання принципів належного врядування, правової визначеності та доступності публічних послуг;

- у судовій практиці – для розробки єдиного підходу до вирішення спорів, пов'язаних із наданням або припиненням статусу внутрішньо переміщеної особи чи біженця, оскарженням рішень державних органів, а також оцінкою законності дій державних адміністративних органів у період надзвичайного стану;

- у роботі національних інститутів із захисту прав людини та громадських організацій – для моніторингу дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та біженців, підготовки аналітичних звітів та надання рекомендацій щодо підвищення прозорості та підзвітності діяльності державних органів;

– у рамках діяльності міжнародних та міждержавних структур співробітництва – для розробки програм технічної допомоги, комплексних та гуманітарних ініціатив, спрямованих на підтримку України у забезпеченні прав осіб, які постраждали від збройної агресії;

– у навчальному процесі закладів вищої освіти – як навчально-методичний посібник для викладання таких дисциплін, як адміністративне право, імміграційне право, право у сфері прав людини, муніципальне право, а також спеціальних курсів, присвячених правовим аспектам воєнного стану;

– у науково-дослідній роботі – як основа для подальшого вивчення питань розподілу повноважень у системі публічного управління, правового режиму воєнного стану, а також для впровадження міжнародних стандартів у сфері захисту біженців та внутрішньо переміщених осіб.

Практичні рекомендації, запропоновані в цій роботі, сприятимуть підвищенню якості адміністративних процедур, зміцненню інституційної спроможності державних органів та розробці збалансованої правової політики щодо забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб та біженців. Впровадження цих рекомендацій сприятиме посиленню захисту прав людини в умовах надзвичайного стану та забезпечить більшу узгодженість національного законодавства з міжнародними стандартами.

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження висвітлено у 6 наукових публікаціях, серед яких: 3 статті, опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук, включених до наукометричних баз даних; а також 3 тези доповідей, представлених на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Попри загальну позитивну оцінку роботи, вважаю за необхідне висловити низку зауважень, які, сподіваюсь, слугуватимуть матеріалом для наукової дискусії.

1. На с. 36–37 автор виокремлює «режимність» як одну з ключових ознак спеціального адміністративно-правового статусу ВПО та біженців і визначає її як функціонування в межах спеціального адміністративно-правового режиму, що передбачає особливий порядок реалізації прав і виконання обов'язків. Проте дослідник не розкриває змістовної відмінності між «режимом» статусу ВПО в мирний час та в умовах воєнного стану. Якщо воєнний стан сам по собі є особливим правовим режимом (що прямо впливає із Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), то утворюється конструкція «режиму в режимі», методологічна коректність якої потребує окремого обґрунтування. Під час публічного захисту варто деталізувати чи змінює воєнний стан сутнісні ознаки самої «режимності» статусу ВПО, чи лише ускладнює її процедурний вимір.

2. У підрозділі 3.2 (с. 224–243) автор фіксує реальну й гостру проблему: відсутність чітких критеріїв розмежування компетенції між центральними органами, місцевими держадміністраціями, військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав ВПО. Водночас запропоновані шляхи вирішення - «стандартизація обміну інформацією» та «розподіл відповідальності» - залишаються на рівні загальних тез без чіткого нормативного наповнення. Зокрема, не пропонується конкретний механізм вирішення колізій між повноваженнями військових адміністрацій (введених Законом України від 24.02.2022 р.) та органів місцевого самоврядування.

3. На с. 109–112 автор аналізує процедурні гарантії статусу ВПО, проте роль адміністративного судочинства як засобу оскарження рішень органів публічної адміністрації залишається значною мірою поза межами дослідження. Між тим, саме можливість судового перегляду є серцевиною

принципу «правової визначеності», на який автор неодноразово посилається. Практика Верховного Суду в справах, пов'язаних з відмовою у взятті на облік ВПО або скасуванням довідки ВПО, свідчить про наявність системних проблем у правозастосуванні, однак ця практика у роботі не систематизована й не проаналізована. Під час публічного захисту необхідно окреслити особливості судово-контрольного механізму захисту прав біженців та внутрішньо переміщених осіб.

4. На с. 50–55 автор переконливо доводить, що спрощення адміністративних процедур не може означати спрощення стандартів правового захисту. Це - методологічно коректна і важлива теза. Водночас у підрозділі 2.3 (с. 172–200) при аналізі засобів забезпечення обов'язків виконавчої влади щодо ВПО та біженців автор фактично обґрунтовує курс на максимальне спрощення та автоматизацію процедур без достатньої уваги до ризиків, які сам же описав у теоретичній частині. Зокрема, пропозиція щодо «автоматизованої перевірки відомостей» через інформаційні реєстри (с. 194) потребує чіткого обґрунтування: яким чином алгоритмічне прийняття рішень (або суттєва автоматизована преформація рішення) корелює з гарантіями вмотивованості та індивідуалізації індивідуального адміністративного акта, яких автор вимагає у першому розділі.

Наведені зауваження мають дискусійний характер і не нівелюють загальної наукової цінності роботи. Вони відображають складність обраної теми та відкривають перспективи для подальших досліджень.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Сівченка Андрія Олександровича на тему «Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб і біженців в Україні в умовах дії воєнного стану» є самостійним, завершеним і науково значущим дослідженням, що містить нові теоретичні висновки і практичні рекомендації у сфері адміністративного права.

Здобувач продемонстрував здатність до самостійного наукового пошуку, належну методологічну культуру, широку теоретичну підготовку та вміння системно осмислювати складні питання на перетині вітчизняного адміністративного права, міжнародних стандартів захисту прав людини і реалій воєнного стану. Результати дослідження опубліковані у фахових виданнях і мають зв'язок із практикою публічного управління.

Дисертація відповідає вимогам, установленим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» та Постанові Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії», а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного

права та судочинства

Західноукраїнського національного університету



Оксана ШЕВЧУК

Підпис	
Завіряю:	
НАЧАЛЬНИК ЗАГАЛЬНОГО ВІДДІЛУ	