

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Мироненко Наталії Михайлівни – на дисертацію Кхасраві Омід Зерара «Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку)», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дослідження.** Відповідно до ст.1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Особи, переміщені всередині країни, часто виявляються в більш складній ситуації ніж це можна собі уявити. Вони можуть потрапити в безвихідне становище через тривалий в їх країні внутрішній конфлікт, що в результаті спричиняє невизначеність їх правового статусу, створення умов «незахищеності на власній батьківщині», виникнення скрутного матеріального становища тощо. В даному випадку вкрай важливу роль виконує публічна адміністрація, яка повинна всебічно здійснювати захист своїх громадян, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України.

Основні виклики, пов'язані з вимушеним переміщенням громадян, виявляються у зростанні навантаження на локальних ринках праці, існуванні проблем розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, доступу до освіти, культурної та соціальної реінтеграції тощо. В той же час, Уряд України вживає окремих заходів щодо вирішення проблем вимушено переміщених осіб, багато зусиль докладають волонтери, благодійні організації та окремі громадяни. Однак реалізація термінових заходів і приватних ініціатив не має необхідного потенціалу для комплексної підтримки у середньостроковій перспективі внутрішньої міграції населення з тимчасово не контрольованих Україною територій Донецької та Луганської областей і АР Крим.

Водночас, сьогодні, адміністративно-правовому регулюванню внутрішніх

переміщень населення в умовах проведення військових операцій як в Україні, так і в Іраку приділено недостатньо уваги в монографічних дослідженнях, в існуючих наукових працях ці питання досліджено лише фрагментарно. У науці адміністративного права комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій залишився поза увагою.

Таким чином, на сьогодні дисертаційне дослідження О.З. Кхасраві є першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовного та фундаментального аналізу адміністративно-правового регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій в Україні та в Іраці. Зі змісту дисертації вбачається, що її основоположною базою стали праці щодо загальної проблематики адміністративного права та процесу, а також дослідження науковців з теорії держави та права, міжнародного права.

При цьому, досліджуване автором питання має багатоаспектний характер і потребує виокремлення у його рамках низки важливих питань. Зокрема, це стосується розкриття сутності внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій як об'єкту адміністративно-правового дослідження, визначення особливостей адміністративно-правового регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій в Україні та Іраці, а також розкриття специфіки міжнародного сприяння внутрішньо переміщеним особам: міжнародна допомога внутрішньо переміщеним особам в Україні та Іраці; взаємодія публічної адміністрації з міжнародними громадськими організаціями з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні та Іраці.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження О.З. Кхасраві є актуальною та своєчасною.

**Достовірність та об'єктивність результатів**, отриманих дисертантом, забезпечується:

– по-перше, застосуванням сучасних методів правових досліджень, зокрема таких, як логіко-семантичний, діалектичний, системно-структурний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний, документального аналізу, компаративний тощо;

– по-друге, використанням вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури, статистичних даних, інформаційних матеріалів щодо практики застосування відповідного законодавства тощо;

- по-третє, здійсненням анкетування 500 осіб, в тому числі 150 громадян Іраку, що дає можливість стверджувати про ґрунтовність та достовірність отриманих результатів.

Варте уваги намагання О.З. Кхасраві працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості дисертаційної роботи.

Досить важливим елементом дослідження, який свідчить на користь достовірності його результатів, є використання соціологічних методів дослідження, зокрема опитування. Результати проведеного автором опитування, коло та кількість опитаних осіб підтверджують правильність окремих висновків, зроблених у дисертації. Крім того, вони покладенні в основу пропозицій щодо забезпечення практичної реалізації результатів дослідження.

Рецензоване дослідження тісно корелюється з положеннями Указів Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 р.» № 1393-р. від 25 серпня 2015 р. та «Про Концепцію державної міграційної політики» №622/2011 від 30 травня 2011 р. тощо.

Дисертаційне дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

У цьому контексті слід відмітити, що авторські напрацювання О.З. Кхасраві ґрунтуються як на положеннях науки адміністративного права та нормах чинного законодавства України, так і на показниках вітчизняного й зарубіжного досвіду.

Внаслідок цього результатам дисертаційного дослідження О.З. Кхасраві притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх трьох розділах дисертації.

Автор цілком логічно починає дисертаційне дослідження з розкриття сутності внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій як об'єкту адміністративно-правового дослідження. Зокрема, у першому підрозділі розкрито питання, що стосуються генезису внутрішніх переміщень населення та їх адміністративно-правове регулювання, поняття та підстав внутрішніх переміщень населення, а також специфіки внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій.

Особливий інтерес викликає твердження автора, що поняття «внутрішнє переміщення особи (переміщенець)» та «переселенець» співвідносяться між

собою як рід та вид. В той же час, можна говорити і про те, що правова категорія «внутрішньо переміщена особа» є поняттям ширшим за змістом та включає в себе під вид «переселенець», однак, в даному випадку, звертаємо увагу безпосередньо на факторі добровільності та примусовості, що спонукало суб'єкта до зміни місця постійного проживання. Саме тут необхідно акцентувати увагу на вживанні терміну «постійне місце проживання», а не попереднє, так як у випадку невимушеного (добровільного) переміщення особа може і має право змінювати постійно своє місце перебування (с.49 дисертації).

Водночас на с. 54 автором запропоновано внутрішнє переміщення населення класифікувати наступним чином залежно від: 1) часового періоду: а) мятникова; б) переселенська; 2) тривалості: а) постійна; б) тимчасова; 3) волі суб'єкта: а) переміщенська (добровільна); б) переселенець (примусова); 4) соціального статусу суб'єкта: а) діти; б) підлітки; в) студенти; г) працівники; д) пенсіонери; 5) територіальних меж: а) міжмісцева; б) регіональна.

Автором акцентовано увагу, що специфіка внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій полягає в: 1) обов'язковості наявності перепустки, яка дає право особі вільного та безперешкодного в'їзду в район проведення антитерористичної операції і виїзду з нього через блокпости та контрольні пункти; 2) запроваджені посиленого контролю за внутрішньо переміщеними особами, транспортними засобами та вантажами; 3) обмеженні доступу внутрішньо переміщених осіб до інформації; 4) ускладненні отримання неналежної медичної допомоги; 5) підвищеному рівні уваги та пильності під час пересування по територіям на яких проходять чи проходили військові операції, антитерористичні чи інші спеціальні операції; 6) встановленні спеціального режиму у районі проведення військової операції; 7) можливості застосування превентивного затримання до особи (с.75 дисертації).

У другому розділі визначено особливості адміністративно-правового регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій в Україні та Іраці шляхом розкриття змісту нормативно-правового регулювання цієї сфери, повноважень та компетенції зацікавлених державних органів та визначення свобод, прав і обов'язків внутрішньо переміщених осіб.

Особливу увагу автор приділяє аналізу положень спеціального нормативно-правового акту в досліджуваній сфері – Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні», зокрема, наголошено на необхідності корекції назви даного акту, наприклад, Закон України «Про правовий статус вимушено внутрішньо переміщених осіб».

На с.101 автором доведено необхідність прийняття спеціального комплексного Закону «Про правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Республіці Ірак» у якому передбачити розділи: I. Загальні положення; II. Порядок набуття та підстави втрати статусу внутрішньо переміщеної особи; III. Права внутрішньо переміщених осіб; IV. Обов'язки внутрішньо переміщених осіб; V. Повноваження та компетенція публічних органів щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; VI. Особливості фінансового та матеріально-технічного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; VII. Міжнародне співробітництво з проблем внутрішньо переміщених осіб.

На с.118 дисертації автором здійснено аналіз повноважень та компетенції Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, акцентовано увагу на проблемі дублювання повноважень зазначеного органу з іншими органами виконавчої влади. Так, окремі повноваження новоствореного органу дублюються з повноваженнями, наприклад, Міністерства внутрішніх справ України, Державної міграційної служби України тощо.

Акцентовано увагу, що не дивлячись на законодавче визначення переліку суб'єктів, які уповноважені здійснювати публічне адміністрування щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб їх перелік не є повний, а проаналізувавши зміст відповідних положень, якими визначається правовий статус кожного органу визначено, що перелік повноважень центральних органів виконавчої влади, які задекларовані в даному акті не є точний та повинен бути доповнений (с.159 дисертації).

Третій розділ присвячений особливостям міжнародного сприяння внутрішньо переміщеним особам в Україні та Іраці, а саме: міжнародній допомозі внутрішньо переміщеним особам в Україні та Іраці та взаємодії публічної адміністрації з міжнародними громадськими організаціями з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам в Україні та Іраці.

Цілком логічними в контексті досліджуваної теми виглядають положення дисертації Кхасраві О.З., які стосуються класифікації міжнародної допомоги внутрішньо переміщеним особам на такі види: 1) міжнародна фінансова допомога; 2) міжнародна гуманітарна допомога; 3) міжнародна медична допомога; 4) міжнародна донорська допомога; 5) міжнародно-правова допомога; 6) міжнародна технічна допомога.

Безперечно, на позитивну оцінку заслуговують пропозиції нормотворчого характеру, які наводить у дослідженні дисертант, пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про забезпечення прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб». Водночас наголошено на необхідності узгодити положення норм Законів України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Водночас слід наголосити на здійсненні автором дослідження та аналізу матеріалу з урахуванням значного емпіричного матеріалу з діяльності, а саме: а) статистичні дані Міністерства соціальної політики України, Державної міграційної служби України, Міжнародного центру моніторингу; б) результати соціологічного опитування (500 осіб) щодо проблем внутрішньо переміщених осіб; в) довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що викладені в ній висновки та пропозиції можуть бути використані: практичній діяльності – практичній діяльності – відділу організації соціального захисту внутрішньо переміщених осіб Управління організації соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій Міністерства соціальної політики України (акт впровадження від 24.06.2016 р. №1087/081/232-16); правозастосовній, аналітичній та нормотворчій діяльності в частині питань, які стосуються загальних та спеціальних аспектів дотримання прав людей з інвалідністю з числа внутрішньо переміщених осіб Відділом забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю Адміністрації Президента України (акт впровадження від 27.05.2016 р. №36-01/281); навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичних матеріалів в Інституті політології та права Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова (акт впровадження Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова від 03.06.2016 р.); міжнародній діяльності стосовно імплементації досвіду України щодо адміністративно-правового регулювання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Республіці Ірак (акт впровадження Iraqi Red Crescent Society Arbil Branch від 31.08.2016 р. №476).

**Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Основні теоретичні положення і висновки дослідження викладено в одинадцяти наукових публікаціях, з яких п'ять надруковано в наукових фахових виданнях, затверджених МОН, одна – у зарубіжному виданні, шість тез – у збірниках наукових праць за матеріалами наукових та науково-практичних конференцій (с. 9 дисертації).

Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображено в авторефераті.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи

позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів, які мають своїм наслідком такі зауваження.

1. На стор. 40-41 дисертації автор стверджує, що внутрішнє переміщення населення є «масовим та в більшості випадків безповоротним явищем». З даним твердженням важко погодитися, адже, по-перше, виникає питання, що автор вкладає в ознаку «масовість»? Як визначається даний показник? По-друге, ознаку «безповоротність», на мою переконливу думку, можна застосовувати по відношенню до поняття міграція, тоді як внутрішньо переміщені особи це все ж такі особи, які примусово (поза власним бажанням) залишили все (особисті речі, об'єкти власності тощо), що в принципі дуже сильно ускладнює можливості соціалізації та їхнього подальшого проживання вже на новому місці та не виключає можливості повернення.

2. Досить спірними видаються виділені автором на с.46-47 дисертації особливості внутрішньо переміщеного населення. Так, автор зазначає, що внутрішньо переміщена особа потребує юридичного закріплення за новим місцезнаходженням. Разом з тим, вбачається, що автор протирічить сам собі, адже стверджує, що внутрішнє переміщення можливе і з метою покращення свого соціального, економічного, фінансового тощо становища, а в таких випадках реєстрація нового місця проживання для внутрішньо переміщених осіб є не обов'язковою.

3. На с.90 дисертації автором внесена пропозиція доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» нормою «Ст. \*\*\* Контроль за реалізацією соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам». Разом з тим, автор в тексті дисертації не розкриває питань контролю щодо досліджуваної проблематики, саме: хто здійснює контроль? Що є підставою контролю? Який термін проведення контролю?

4. В підрозділі 3.2. дисертації на с.185 автор визначає проблемні питання співпраці органів виконавчої влади та міжнародних організацій. По-перше, автор не визначає механізму вирішення даних проблем. По-друге, однією з проблем співпраці органів виконавчої влади та міжнародних організацій автор називає відсутність механізмів публічного-приватного партнерства щодо співпраці з міжнародними організаціями, з даного приводу хотілося б почути думку автора, яким чином можливо реалізувати публічного-приватне партнерство в процесі підвищення рівня захищеності та благополуччя внутрішньо переміщених осіб.

5. В тексті дисертації автор часто вживає незрозумілі скочення та аббревіатури, які не розкриває ані на початку роботи, ані по тексту дисертації,

що в свою чергу спричиняє незрозумілість викладу матеріалу та ходу його думки, наприклад, ДНР, ЛНР, УВКБ, ТЦК тощо.

Водночас висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується. Вони не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Кхасраві Омід Зерара.

### **ВИСНОВОК**

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку)» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права питання – теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правового регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку), а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад такого регулювання.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Кхасраві Омід Зерар – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

#### **Офіційний опонент:**

**директор з наукової роботи  
Науково-дослідного інституту  
інтелектуальної власності НАПрН України  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України**

**Н.М. Мироненко**