

*До спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у
Харківському національному університеті імені
В.Н. Каразіна
61022, м. Харків,
майдан Свободи, 6*

В І Д Г У К

офіційного опонента – кандидата юридичних наук

Банаха Сергія Володимировича на дисертацію

**Агєєва Олександра Дмитровича «Конституційно-правовий статус
омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи
запровадження в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право**

Актуальність обраної теми.

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави настійно вимагають політичних, соціальних, економічних, культурних модернізацій сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одне з найскладніших завдань цієї реформи полягає в зміні взаємовідносин влади і людини, налагодженні дійового зворотного зв'язку між громадянами та представниками владних структур. Очевидна відчуженість апарату державної влади від громадян, високий рівень корупції, низька виконавча дисципліна, правовий нігілізм, відсутність традицій поваги до прав людини зумовлюють необхідність розвитку нових, демократичних інституцій, діяльність яких ґрунтувалася б не на традиційному захисті державних інтересів, а була спрямована на належне забезпечення прав людини. У міжнародній практиці провідну роль у національній системі захисту прав людини, впровадженні верховенства права та в забезпеченні належної поведінки органів влади відіграє інститут омбудсмана. Основним Законом запроваджено інститут Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини (надалі - Уповноважений). У світовій практиці його називають інститутом омбудсмана.

Досвід більшості країн, де існує така посада, свідчить, що інститут омбудсмана здатний дієво впливати на стан забезпечення прав людини в державі. Однак це може відбуватися лише за наявності належної організації його функціонування. В Україні діяльність Уповноваженого перебуває ще на етапі становлення, який характеризується значними труднощами правового та організаційного характеру. Саме їх подолання за допомогою вдосконалення правового статусу омбудсмана, форм і методів його діяльності, організації взаємодії з іншими органами є шляхом створення тих умов, які забезпечать ефективність функціонування нового інституту системи забезпечення прав людини в Україні.

Тенденції світових міграційних процесів свідчать про те, що дана проблема існує в багатьох країнах і пошук її вирішення здійснюється на міжнародному та національному рівнях за допомогою різних правових та організаційних заходів. Беручи до уваги таку ситуацію, а також враховуючи те, що більшість сучасних прогресивних держав світу дійшли висновку про необхідність заснування інституту омбудсмана з питань міграції, запровадження такого інституту стає все більш актуальним для України. Це обумовлює наукову і практичну доцільність дослідження конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції, що було здійснено Агєєвим Олександром Дмитровичем.

Не варто залишати поза увагою і той факт, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини був запроваджений у нашої країні у 1998 р., і за час свого існування напрацював певний досвід правозахисної роботи у різних сферах, який сьогодні потребує узагальнення і оцінки з метою подальшого удосконалення правової основи його діяльності.

Таким чином, необхідність дослідження конституційно-правових засад забезпечення діяльності омбудсмана з питань міграції визначається сучасним станом вітчизняної правової науки, відсутністю поглибленої та всебічної

теоретичної розробки цієї проблеми. Це свідчить про його наукову та практичну значущість, актуальність і перспективність.

На висвітлення окремих питань дисертаційної роботи вплинули підходи й позиції авторів, які досліджували становлення, розвиток й статус омбудсмана, таких як Є. М. Аметістов, Р. Р. Амірова, К. М. Амосов, А. А. Бегаєва, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, О. С. Буянкіна, Р. Г. Вагізов, І. Ф. Вершинина, Л. В. Голяк, М. Д. Дадашева, О. М. Дороніна, М. А. Доспаєв, Н. Ю. Заворотнюк, К. О. Закоморна, В. І. Засипалова, Ю. Л. Корабельникова, Н. В. Корнєєва, Л. К. Лазарь, Є. А. Лохматов, Н. Ф. Лукашева, А. Г. Майоров, О. Г. Маркєлова, О. В. Марцеляк, А. В. Мєлєхін, І. А. Мєлік-Дадаєва, Н. С. Наулік, А. Ю. Семенова, Ю. Г. Спичак, А. Ю. Сунгуров, М. Т. Тимофєєв, Н. Ю. Хаманєва, В. В. Еміх та інших та інші.

Проте, комплексного дослідження конституційно-правових засад діяльності омбудсмана з питань міграції не проводилося, а тому актуальність теми є беззаперечною.

Дисертаційна робота виконана в межах планових досліджень, які проводяться на кафедрі конституційного права і теорії та історії держави і права Інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП, зокрема, «Теоретико-методологічні засади становлення української державності та соціальна практика: політичні, юридичні, екологічні та психологічні проблеми».

Основні наукові положення, висновки та пропозиції дисертації знайшли своє відображення у 9 наукових працях, у тому числі у 5 статтях у фахових виданнях України (4 з яких опубліковані у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз даних «Index Copernicus International», Польща), 4 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Сформульовані у дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані для подальшої наукової розробки і удосконалення механізмів забезпечення прав людини - мігранта; для нормотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади у сфері міграційної політики з метою дотримання й забезпечення реалізації прав і законних інтересів різних категорій мігрантів; для підготовки

навчального матеріалу з конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн, міграційного права, теорії правозахисної діяльності; у науково-дослідній роботі студентів.

Виходячи із вищевказаного, тема рецензованого наукового дослідження Агєєва Олександра Дмитровича є цілком актуальною з огляду на потреби науки конституційного права.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації.

Загальний аналіз змісту роботи свідчить про те, що дисертація являє собою самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу, має високий науково-теоретичний та прикладний рівень. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, нормативних актів (як таких, що діяли раніше, так і чинних сьогодні) – 470 найменувань, узагальнених практичних матеріалів, відповідних наукових методів. Це дозволило здобувачеві сформулювати низку важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Достовірність і обґрунтованість наукових положень дисертації досягнута також за рахунок комплексного застосування раціональної сукупності методів теорії пізнання соціально-правових явищ, а також наукових принципів і концептуальних положень, розроблених спеціалістами у галузі конституційного права, тощо. Їх застосування обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Комплексний підхід до використання методів дослідження дав змогу автору всебічно розглянути особливості конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції в зарубіжних країнах та перспективи його запровадження в Україні.

Цінність творчого пошуку рецензованої роботи полягає також в тому, що він був проведений на основі аналізу науково-теоретичних досліджень у сфері міжнародних відносин, соціології та правовій науці, базується на чинному нормативно-правовому масиві. Саме це й дозволило здобувачу запропонувати нові підходи до вирішення проблем конституційно-правового статусу омбудсмана з питань міграції, обґрунтувати необхідні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Об'єкт та предмет дисертаційного дослідження визначені у відповідності з вимогами МОН України.

Структура дисертації О.Д. Агеєва обумовлена поставленими завданнями, об'єктом і предметом та складається з анотації, вступу, трьох розділів, які мають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу і додатків.

Наукова новизна одержаних результатів.

У дисертації порушені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому розв'язанні конкретних питань. Серед положень, які мають наукову новизну, заслуговують на увагу та підтримку такі, як:

1. Позитивним слід відмітити обґрунтування автором позиції щодо доцільності запровадження в Україні парламентської розширеної одноособової моделі омбудсмана з питань міграції, з урахуванням базових критеріїв, вироблених «Паризькими принципами», яка поєднує класичні функції нагляду за адміністративними органами влади у сфері здійснення останніми міграційної політики із функціями охорони і захисту прав людини-мігранта, за якою омбудсман має бути наділений реальною незалежністю і повноваженнями щодо захисту прав людини мігранта (стор. 56-57 дисертації).

2. Варто погодитись із здобувачем в питанні розподілення системи принципів побудови сучасної міграційної політики з точки зору забезпечення та захисту прав мігрантів на принципи:

- поваги прав людини – проведення такої міграційної політики, яка відповідає міжнародним стандартам і направлена, передусім, на забезпечення, дотримання й захист прав людини-мігранта;

- верховенства права – гарантування та забезпечення пріоритету панування права та унеможливлення проявів свавілля державної влади при реалізації законодавчо закріплених норм, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, та забезпеченні конституційних прав та свобод мігрантів;

- рівності і недискримінації – визнання того, що права людини належать всім й що мігранти є рівноправними право володільцями незалежно від їх міграційного статусу, раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження;

- консоціативності – передбачення механізмів, які закріплюють за мігрантами певну самостійність у вирішенні внутрішніх питань, пов'язаних з їх груповими інтересами, але без шкоди цілісності й політичній стабільності країни;

- терпимості і толерантності – сприяння формуванню моральних засад суспільства, що передбачають ставлення до людини-мігранта з повагою без відчуття неприязні та неприйняття, а також свідомої відмови від застосування по відношенню до мігрантів силових методів чи методів тиску, формування безконфліктної середовища для мігрантів і громад, які їх приймають;

- юридичної відповідальності – передбачення негативних наслідків для органів влади і управління та їх посадових осіб за якість, виконання і соціальні наслідки прийнятих рішень щодо дотримання міграційного законодавства та забезпечення прав і законних інтересів мігрантів (с. 243 дисертації).

3. Заслугує на увагу авторська позиція розуміння сутності конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб як спеціального статусу, що відображає особливості і специфіку їх становища та полягає в тому, що внутрішні переселенці користуються як всіма правами і гарантіями, які належать їм як

громадянам України, так і додатковими, які забезпечуються державою виключно цій категорії громадян, для допомоги у подоланні труднощів у складній життєвій ситуації, яка склалася.

4. Досить слушною, на нашу думку, є загальна пропозиція автора щодо впровадження в Україні інституту омбудсмана з питань міграції (підрозділ 3.3).

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації

Поряд із зазначеними позитивними моментами, у рецензованому дослідженні містяться деякі спірні положення та недоліки:

1. Досліджуючи питання міжнародного досвіду організаційної побудови інституту омбудсмана, а саме досвід функціонування спеціальних омбудсманів в зарубіжних країнах, автор прийшов до висновку та розробив пропозиції щодо впровадження в Україні інституту омбудсмана з питань міграції. Натомість, хотілось би почути думку автора щодо можливості запровадження в Україні не тільки омбудсмана з питань міграції, але й інших, потенційно важливих уповноважених – ювенального, медичного, пенітенціарного.

2. На с. 259 дисертації автор робить висновки про те, що права мігрантів поділяються на: основні (абсолютні), які гарантуються Конституцією та якими мігранти користуються на недискримінаційній основі на рівні з громадянами країни; відносні – які можуть бути обмежені або вимагають певної процедури отримання; специфічні (додаткові) – які надаються для інтеграції і адаптації мігрантів і впливають з міжнародних стандартів захисту прав людини мігранта. В свою чергу додаткові права поділяються на: права іммігрантів, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; права осіб, які набули статусу біженця чи особи, які потребують додаткового захисту; права осіб, яким надано тимчасовий захист; права внутрішньо переміщених осіб, які надаються їм для адаптації і усунення наслідків вимушеного переміщення. При цьому, потребує додаткового пояснення позиція автора щодо того, що основні (абсолютні) права – це права, які гарантуються Конституцією. Правове забезпечення міграційної сфери не обмежується національним законодавством, і

як правило, достатньо широко підкріплене нормами міжнародного права, а тому можливо доцільніше було б говорити про перший – міжнародний рівень закріплення прав мігрантів, а в подальшому розподіляти на усі інші рівні (включаючи конституційний).

3. У висновках до дисертації автор зазначає, що з метою забезпечення діяльності омбудсмана має бути сформований достатній, як з точки зору кількості, так і з точки зору кваліфікації, допоміжний апарат. У структуру апарату мають входити відділи на чолі із заступниками омбудсмана, відповідальними за наступні напрямки роботи: захист прав українських громадян, що проживають за кордоном (зовнішніх мігрантів); реалізація інтеграційної політики держави щодо іноземних громадян в Україні; захист прав внутрішньо переміщених осіб (переселенців). Така пропозиція, зважаючи на її адміністративну природу, потребує більш ретельної аргументації та обґрунтування підчас захисту. Адже правильно визначена організаційна структура апарату омбудсмана має виняткове та вкрай важливе значення для подальшої ефективності діяльності цієї інституції.

4. Вважаю, що пункт 8 висновків до дисертації сформований недостатньо чітко і містить тільки узагальнені вимоги до кандидатів на посаду омбудсмана з питань міграції (зокрема, автор зазначає, що вимоги до кандидатів повинні включати, крім вимог належності до громадянства України, підвищеного вікового цензу, відсутності судимості, досвіду правозахисної діяльності та високих моральних якостей, певні кваліфікаційні вимоги, зокрема, наявність вищої юридичної освіти за спеціалізацією у галузі міграційного або міжнародного права). Цінність дисертації, як наукового дослідження, проявляється у можливості реалізувати пропозиції на практиці. Тому робота тільки б виграла, якщо б її автор сформулював власне бачення щодо конкретних та вичерпних вимог до осіб, які б хотіли обійняти цю посаду.

Перелічені дискусійні положення і недоліки не можуть виключити позитивну оцінку дисертації О.Д. Агєєва в цілому, оскільки свідчать про особисту позицію автора та складність наукових задач, які він вирішив у своїй роботі.

Висновок.

Загальний аналіз роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне й практичне значення для науково-дослідної сфери, правотворчої та правозастосовної діяльності, а також для навчального процесу.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в роботі, досить повно викладені в опублікованих автором наукових статтях, тезах доповідей на конференціях. Автореферат дисертації відповідає її змістові й повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію й автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерства освіти і науки України.

Таким чином, дисертація «Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні» є завершеною кваліфікованою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, котре має суттєве наукове і практичне значення, тобто відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 24 липня 2013 р. № 567 (зі змінами), а її автор – Агєєв Олександр Дмитрович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент:

декан юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету
кандидат юридичних наук

С.В. Банах

“19” вересня 2017 р.



Підпис С.В. Банах

Завіряю: Г.В. Теремко

Зав. загальним відділом