

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
В.О. Рядінської на дисертацію Гуріна Дмитра Миколайовича на тему:
«Адміністративно-правове забезпечення статусу біженця в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за
спеціальністю 081 – Право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Актуальність дисертаційної роботи Гуріна Дмитра Миколайовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання статусу біженця в Україні» не викликає сумнівів і заперечень. На початку ХХІ ст., після двох світових воєн, великої депресії, тоталітарних експериментів, «холодної війни», декількох світових економічних криз і військових конфліктів питання правового забезпечення статусу біженця, які вважалися успішно вирішеними у другій половині ХХ сторіччя рядом міжнародних документів (Конвенцією ООН про статус біженця 1951 р. та Протоколом 1967 р. щодо статусу біженців), знов набувають загострення. Різке збільшення потоку біженців в розвинені країни світової спільноти, в тому числі в країни-члени Європейського Союзу, дозволяє говорити про те, що сьогодні біженці стали значною частиною населення європейських країн. На сучасному етапі проблема біженців – одна з найбільш важливих проблем світової спільноти, оскільки біженці є одними з найбільш вразливих верств населення, вимушених боротися за виживання в екстремальних умовах, і їй приділяється велика увага на міжнародному та національному рівнях.

Мільйони біженців – це наслідок військових міждержавних конфліктів, внутрішньонаціональних проблем, систематичних порушень прав людини в деяких країнах і т. д. Покинувши свій будинок, свою країну, рятуючись від конфліктів і переслідувань, біженці стикаються з величезною кількістю проблем, починаючи від порушення прав людини і закінчуючи нестачею гуманітарної допомоги. Біженці, намагаючись врятуватися від війни і переслідувань, часто виявляються в дуже вразливому становищі. Вони не можуть користуватися захистом своєї держави, адже часто буває так, що власна країна загрожує їм переслідуванням. Людина, яка стала біженцем, швидше за все збереже цей статус на довгі роки, буде жити в таборі для біженців або нелегально в чужій країні.

Не оминула проблема біженців і Україну, яка після розпаду СРСР перетворилася з країни, яка постачала біженців на Захід, в державу, що надає притулок сотням іноземців, які змушені через переслідування залишити власну батьківщину. Перші шукачі притулку з'явилися в Україні в кінці 80-х років в результаті міжнаціональних зіткнень в Закавказзі, карабаського конфлікту, подій у Ферганській долині Узбекистану, військових дій в Придністров'ї. У 1993-1995 роках в Україну прибували біженці з району конфлікту в Абхазії (Республіка Грузія), в 1995-1997 роках – з Чечні. З кінця 90-х років серед шукачів притулку в Україні з'явилися також вихідці з різних країн Африки, Південно-Східної Азії, Близького і Середнього Сходу.

Протягом років незалежності в нашій країні було створено систему законодавства і адміністративних органів у сфері захисту біженців, формування яких відбувалося в контексті будівництва правової демократичної держави, приєднання України до визнаних міжнародно-правових документів гуманітарного права. Прийняття Закону України «Про біженців» в 2001 році та Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», положення яких відповідали духу і букві Конвенції ООН 1951 року про статус біженців та Протоколу 1967 р. щодо статусу біженців, дозволило створити правове підґрунтя надання шукачам притулку статусу біженця та забезпечити їх мінімальні соціальні потреби.

Україною проголошено принцип невислання (*non-refoulement*), який є основним принципом захисту біженців, тобто досягнуто основну мету, з якою пошукачі притулку прибувають до країни – особи, визнані біженцями, не можуть бути висланими чи примусово повернутими в країну, де ще існують умови, на підставі яких вони отримали статус біженця. І саме завдяки цьому, незважаючи на серйозні недоліки системи захисту біженців в Україні (мізерна матеріальна допомога, що виплачується біженцям, відсутність спеціального фонду житла для біженців, недостатність пунктів тимчасового розміщення біженців тощо), отримання статусу біженця в нашій країні прагнуть тисячі мігрантів.

Проте адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні ще має ряд недоліків, які впливають на можливість отримання такого статусу, процедура надання статусу біженців є складною, переобтяжена стадіями і т.ін. З викладеного вище очевидним є той факт, що подана на рецензування робота присвячена актуальній проблемі, розв'язання якої сприятиме подальшій розробці законодавчих пропозицій і проектів розвитку адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні.

Про актуальність обраного напрямку дисертаційного дослідження свідчить також те, що роботу виконано відповідно до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, п. 42–45 Плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 602-р.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертації, підтверджені теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням наукових праць, комплексним аналізом законодавства й міжнародної практики в цій сфері.

Передусім позитивним слід визнати чітке визначення автором об'єкта і предмета дослідження, що, на жаль, сьогодні не часто зустрічається в наукових роботах такого рівня. Правильне розуміння об'єкта та предмета дослідження дозволило дисертанту зробити свою наукову ідею цілісною,

обґрунтованою, донести до наукової громадськості власні ідеї та пропозиції, а також уникнути формалізму та зробити дисертацію вагомим внеском у юридичну науку. Крім того, під час дослідження було використано широкий спектр загальних та спеціальних методів наукового пізнання, таких як історико-правовий, формально-логічний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, аналітичний, групування та класифікації тощо, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об'єкт дослідження. Усі вони застосовувались у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети й завдань, об'єкта і предмета дослідження.

З аналізу дисертації видно, що під час проведеного дослідження було використано не лише юридичну літературу, а й цінний емпіричний матеріал (статистичні матеріали Державної міграційної служби України, дані Державного реєстру судових рішень, узагальнення судової практики, рішення судів (у тому числі Європейського суду з прав людини та Верховного Суду), довідкова література, публікації в періодичних виданнях, навчально-методичні напрацювання), що дозволило дисертантові досягти високого ступеня обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Очевидно, що автор, працюючи над написанням дисертації, дотримувався процедури систематизації наукової літератури під час її аналізу. У процесі дослідження дисертант не абстрагувався у наукову розробку проблеми, а поставив конкретні та чіткі завдання, у зв'язку з чим дисертація отримала цікавий та корисний напрям не лише в науковому руслі, але й дозволила одержати практичні результати, сформулювати корисні для практичного застосування висновки.

Аналіз рецензованої дисертації дає змогу стверджувати, що в результаті проведеного дослідження автор досягнув визначеної мети й виконав поставлені завдання. Причому, сформульовані висновки та пропозиції, є досить аргументованими й оригінальними, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці.

Загалом на сторінках дисертації авторові вдалося розгорнути цікаву дискусію, використавши широкий спектр вітчизняних і зарубіжних науково-теоретичних та монографічних робіт з різних галузей наукових знань, що свідчить про поглиблений аналіз актуалізованої проблеми.

Таким чином, гарантією достовірності й теоретичної обґрунтованості наукових положень, сформульованих автором висновків і рекомендацій є правильно визначені мета й завдання дослідження, структура та логіка викладеного матеріалу.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова новизна праці полягає в тому, що в дисертації вперше за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, на підставі опрацювання наукових праць вчених, національного та міжнародного законодавства і практики його застосування, розкрити сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні, а також вироблено науково обґрунтовані пропозиції стосовно вдосконалення чинного законодавства у цій сфері. У результаті проведеного

дослідження, з метою виконання поставлених завдань, сформульовано низку нових положень та висновків, науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення такого забезпечення.

У роботі враховано положення як національного, так і міжнародного законодавства, проаналізовано теоретичний та практичний матеріал, що стосується тематики роботи. Це дало змогу виробити новий підхід до дослідження значної кількості проблем адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні.

Переважає більшість положень, винесених автором на захист, і висновків є новими або містять значну частку новизни. Зокрема, дисертантом уперше визначено недоліки адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні та запропоновано шляхи; обґрунтовано доцільність створення спеціальної інспекції з метою запровадження зовнішнього контролю за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів шукачів притулку при наданні їм статусу біженців (стор. 106–107, 133, 183); виокремлено засоби адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, до яких віднесено співбесіду з шукачами такого статусу, ідентифікацію їх особи, збір та аналіз інформації про країну походження шукача статусу біженця, реєстрацію і облік, окреслено позитивні зміни у правовому та організаційному забезпеченні таких засобів, які відбулися протягом останніх років, визначено недоліки та запропоновано шляхи їх усунення (стор. 117 – 137, 184).

Слушною слід визнати позицію дисертанта що в адміністративному порядку за дотриманням органами та підрозділами Державної міграційної служби України прав та інтересів осіб, що намагаються отримати статус біженця, фактично здійснюється лише внутрівідомчий контроль, ефективність якого викликає сумніви, оскільки при його здійсненні можуть виникати відомча зацікавленість органу, що розглядає скаргу, в захисті корпоративних інтересів, а не прав заявника, корупційні ризики і т.ін., а це, в свою чергу, призводить до надання переваги оскарженням рішень, дій чи бездіяльності Державної міграційної служби України в судовому порядку, внаслідок чого збільшуються строки розгляду як оскаржуваного рішення, так і процедури надання статусу біженця в цілому.

Цілком логічно та аргументовано Д.М. Гурін обґрунтовує доцільність створення та функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, і є основним органом, що безпосередньо здійснює адміністративні послуги з надання шукачам притулку статусу біженця, що здійснюється ним на підставі аналізу розвитку та реорганізації державних органів виконавчої влади, які відбулися з 1993 до 2014 рр. (стор. 85 – 90).

Досить справедливо автором зазначено, що розвиток засобів адміністративно-правового забезпечення надання статусу біженця в Україні, обумовлених як її міжнародними зобов'язаннями, так і прагненнями до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, призвели до суттєвих позитивних змін у адміністративно-правовому

забезпеченні статусу біженця в нашій країні, які відбулися протягом останніх років, та визначаються такі зміни (створення Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, системи безоплатної правової допомоги, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, контактних аналітичних центрів, автоматизованої інформаційної системи реєстрації та централізованого обліку біженців АІС «Біженці»). Не можна не підтримати пропозиції автора щодо усунення визначених недоліків (спрощення порядку доступу та отримання інформації з Довідково-інформаційного реєстру перекладачів, подальше наповнення баз цього реєстру інформацією про осіб, які можуть виступати перекладачами у процедурі надання статусу біженця; розроблення прозорої процедури оплати послуг перекладачів за рахунок коштів державного бюджету та належного бюджетного фінансування забезпечення перекладу звернень біженців; закріплення вимоги до перекладача оформити електронну розписку про нерозголошення інформації, що стала йому відома в результаті перекладу співбесіди між співробітником Державної міграційної служби України та шукачем статусу біженця, у разі залучення перекладача для участі в співбесіді через систему відеоконференц-зв'язку; автоматизації системи реєстрації при наданні статусу біженця) (стор. 125–130, 135, 184).

Досить змістовно здобувачем обґрунтовано висновок, що внаслідок суттєвого реформування нормативно-правових актів, якими врегульовується процедура надання статусу біженця протягом останніх років, українському законодавцю вдалося реалізувати окремі мінімальні стандарти процедури надання статусу біженця відповідно до міжнародних документів на окремих стадіях такої процедури, але основну ідею процедури надання статусу біженця – те, що вона не повинна ґрунтуватися на недовірі, відстрочках та прийомах, спрямованих на те, щоб відмовити в наданні статусу біженця, українському законодавцю втілити не вдалося (стор. 144, 176, 186). На підставі проведеного аналізу Д.М.Гурін дійшов вірного висновку, що процедура надання статусу біженця в Україні переобтяжена стадіями, на яких органи та підрозділи Державної міграційної служби України можуть здійснювати одні й ті самі дії, нормативно встановлені строки стадій на практиці постійно порушуються, що призводить до затягування вищевказаної процедури. Спираючись на мінімальні міжнародні стандарти процедури надання статусу біженця автор запропонував шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення процедури надання статусу біженця, серед яких можна підтримати усунення обмежувального строку подачі заяви про визнання біженцем; нормативного закріплення підстав для відмови в прийнятті заяви про визнання особи біженцем (стор. 142, 150-152, 176, 187).

Таким чином, роботі притаманна наукова новизна, порушено низку невисвітлених вітчизняною юридичною наукою проблем, розв'язання яких дозволить більш ефективно розробити адміністративно-правове забезпечення надання статусу біженця в Україні.

Повнота викладення наукових результатів в опублікованих працях здобувача.

Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти та висновки були висвітлені у 7 статтях, надруковані в наукових фахових виданнях України та 6 тезах повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення міжнародних науково-теоретичних і науково-практичних конференцій. Перелік наукових праць здобувача й аналіз їхнього змісту засвідчують, що наукові результати, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження досить повно викладено у вітчизняних наукових фахових виданнях, пройшли апробацію на міжнародних науково-практичних конференціях.

Дискусійні положення дисертаційної роботи.

За результатами розгляду роботи потрібно також звернути увагу дисертанта на такі дискусійні положення:

1. Досліджуючи генезис національного законодавства про біженців, автор підходить до нього виключно з позицій розвитку поняття «біженець» в українському законодавстві. З одного боку, це дозволило йому виділити етапи генезису цього поняття та вплив на його еволюцію розвитку України як незалежної держави, її законодавства з урахуванням міжнародних нормативних актів та прагненнями до реалізації людиноцентристської концепції розвитку українського суспільства, проте з іншого, підхід до дослідження генезису виключно поняття «біженці» не дозволив авторові проаналізувати інші аспекти розвитку національного законодавства щодо адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, його еволюцію та безперечні досягнення, а саме – встановлення заборони примусового повернення біженця до країни, з якої він прибув, в випадку наявності там загрози для його життя чи свободи, надання статусу біженця без обмеження в часі, положення про сприяння єдності сім'ї біженців тощо.

2. На підставі аналізу міжнародних та національних нормативних актів, в яких визначаються умови набуття та не набуття статусу біженця, автор робить висновок, що такі умови містять ряд недостатньо чітко сформульованих положень, імплементація яких в національне законодавство створила підґрунтя для неоднозначності та нечіткості в правовому забезпеченні процедури набуття статусу біженця в нашій країні. Причиною цього, на його думку, є те, що норми міжнародних документів, в яких закріплено такі умови, містять ряд недоліків, які в міжнародній практиці усуваються за допомогою нормативних актів рекомендаційного характеру, узагальнень практичного досвіду Виконавчого комітету УВКБ Організації Об'єднаних Націй, практики держав, наукових підходів, практики Європейського суду з прав людини та судових рішень національного рівня. Проте в Україні зазначені джерела при наданні статусу біженця майже не враховуються, тому імплементація норм міжнародних документів в національне законодавство призвели до ряду правових проблем у врегулюванні цього питання (стор. 46). Хотілося би, що автор конкретизував, які саме недоліки він виявив в міжнародних правових актах, які, на його думку, в результаті їх імплементації в національне законодавство вплинули на однозначність та чіткість процедури надання статусу біженця в Україні

3. Досліджуючи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, автор не відносить до них Кабінет Міністрів України (стор. 87), хоча п. 3 ст. 26 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI передбачено таке повноваження цього органу виконавчої влади як засвідчення положення про посвідчення біженця та положення про проїзний документ біженця. Крім цього, автор залишає поза увагою правовий статус закордонних дипломатичних установ України як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця.

4. Відзначаючи прогресивність створення Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства та аналізуючи її вплив на такий захід адміністративно-правового забезпечення статусу біженця як ідентифікація пошукача біженця (стор. 127), автор не вказує, що створення цієї системи не вплинуло на проблему ідентифікації особи, що приїхала в Україну за фальшивими документами (і повідомила про це співробітнику ДМС України під час звернення з заявою про визнання її біженцем) та залишає поза увагою шляхи вирішення цієї проблеми.

5. Додаткової аргументації вимагає пропозиція дисертанта щодо доцільності видалення стадії вирішення питання про прийняття заяви про визнання особи біженцем з процедури надання статусу біженця в Україні, оскільки таке видалення суттєво вплине на процедуру надання статусу біженця.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, певної неповноти та непослідовності розгляду окремих положень дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові висновки, нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання, що полягає у розкритті сутності та особливостях адміністративно-правового забезпечення статусу біженця в Україні, а також вироблені науково обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими.

Тема дисертації є актуальною, сформульовані автором висновки та рекомендації є достатньо аргументованими, характеризуються науковою

новизною та мають значення не лише для теорії адміністративного права, але й для правозастосовної практики.

Таким чином, дисертація, представлена Гуріним Дмитром Миколайовичем є самостійним завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права та правозастосування.

У підсумку слід зазначити, що дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання статусу біженця в Україні» відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження наукових ступенів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України №567 від 24 липня 2013 року, Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України №167 від 06 березня 2019 року, а його автор – Гурін Дмитро Миколайович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

доктор юридичних наук, професор,
завідувач лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України



В. О. Рядінська

Підпис В.О. Рядінської
засвідчено

Заступник директора



ДЕРЖ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Л.В. Орбанюк