

67-72-97/2
09.10.2019

До спеціалізованої вченої ради
Д 35.052.19 у Національному
університеті
«Львівська політехніка»
м. Львів, вул. С. Бандери, 12

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Петкова Сергія Валерійовича на дисертацію Моти Андрія Федоровича на тему «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Позитивні зрушення в українському суспільстві супроводжуються рядом впливових дестабілізуючих чинників, серед яких значне місце займає нелегальна міграція. Обсяги нелегальної міграції, тенденції розвитку і необхідність створення адекватної системи протидії цьому явищу ставлять перед юридичною наукою завдання наукового пошуку ефективних організаційно-правових інструментів та обґрунтування сучасних шляхів подолання наявних міграційних суперечностей.

Успішне виконання завдань щодо забезпечення міграційного режиму в Україні та на її кордонах можливе лише юридичними засобами у відповідності і на основі норм законодавства. Втім, положення діючих нормативно-правових актів, які регулюють питання встановлення, охорони і захисту державного кордону України та протидії міграційним загрозам, не повною мірою відповідають сучасним вимогам. Існує нагальна потреба в удосконаленні правових основ діяльності Державної прикордонної служби України, окремих положень адміністративного і міграційного законодавства України. Тому обрана тема дисертації є актуальною, а її дослідження, безумовно можна визнати своєчасним і корисним як для науки адміністративного права, так і для практики правоохоронної діяльності.

Зв'язок з науковими програмами і планами. Дисертаційне дослідження відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року (ст. 3), Пріоритетним напрямом розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженим постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року і спрямоване на реалізацію Концепції інтегрованого

управління кордонами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 1149-р, а також Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1189-р.

Дисертація виконана у межах науково-дослідних робіт Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького: «Методичне забезпечення діяльності органів Державної прикордонної служби України щодо дотримання прав іноземців при здійсненні адміністративних процедур» (213-0014 I), «Адміністративно-правовий механізм реалізації міжнародних угод України про реадмісію» (214-0006 I «Реадмісія») та «Ідентифікація невстановлених осіб – порушників законодавства в прикордонній сфері» (216-0038 I).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та їх достовірність. Зміст дисертації, її автореферату дає підстави вважати наукові положення і рекомендації дослідження достовірними, новими та належним чином обґрунтованими згідно встановлених до таких робіт вимог. Оригінальність запропонованих авторських висновків і поглядів також обумовлена вдалою методологією дослідження, із застосуванням діалектичного, логіко-семантичного, порівняльно-правового, статистичного, формально-юридичного методів, а також методів системного аналізу, класифікації та групування. Всебічність результатів досягнута шляхом використання праць вітчизняних і зарубіжних вчених, національного законодавства, нормативно-правових актів Європейського Союзу та держав СНД, що межують з Україною (607 джерел).

Проведена Мотою А. Ф. робота заснована на комплексному підході у вирішенні науково-прикладної проблеми відповідно до об'єкту і предмету дисертаційного дослідження, що сформульовані згідно обраної теми.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дослідження присвячено теоретичним і прикладним аспектам адміністративно-правового регулювання протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. Наукова новизна отриманих автором дослідження результатів полягає в опрацюванні низки положень, висновків і практичних пропозицій, що відображені у структурних частинах дисертаційної роботи.

У першому розділі дисертації застосовані теоретико-методологічні підходи до розв'язання проблеми протидії нелегальній міграції шляхом аналізу впливу юридичних норм на діалектично взаємообумовлені правовідносини у сфері міграції та прикордонної безпеки. Ретроспективний огляд діяльності органів охорони державного кордону підтверджує їх

еволюціонування як необхідної інституційної правоохоронної складової забезпечення ефективної міграційної політики. Зроблено важливий висновок про суперечність основним міжнародним документам про права людини практики використання таких державних органів у масових репресивних заходах, зокрема щодо примусового переселення населення з території різних держав. У зв'язку з цим цілком слушною є авторська позиція дослідження правового регулювання протидії нелегальній міграції у співвідношенні з моделлю легального перебування мігранта на території країни. Такий підхід сприяв подальшому розвитку розуміння типології міграційного законодавства й законодавства про державний кордон і відповідно виділення регульовальних, правоохоронних та організаційних нормативно-правових актів.

Багатоманітність розуміння нелегальної міграції дає підстави автору застосовувати різні критерії для поділу протиправних діянь, у результаті чого він виділяє дві групи адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України. Перша – це делікти, які безпосередньо є нелегальною міграцією, оскільки, вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України. Друга група охоплює проступки, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є, або адміністративними порушеннями міграційного законодавства, або порушеннями у сфері охорони державного кордону. Запропоновано врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність і перспективно виокремити ці протиправні діяння в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою – «Адміністративні проступки в сфері міграції та охорони державного кордону» (с. 104–105 дисертації).

Безумовно необхідними для стратегії прикордонного менеджменту стали авторські підходи в аналізі правового застосування наявних стандартів Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції. Запропоновано не лише визначення таких стандартів (с. 130 дисертації), але й окреслено процедуру їх правового застосування до умов охорони державного кордону України, засновану на ідеології інтегрованого управління кордонами.

Другий розділ роботи відображає особливості системно-структурної організації Державної прикордонної служби України як суб'єкта протидії нелегальній міграції. Автор доходить обґрунтованого висновку про доцільність існуючої моделі здійснення охорони державного кордону правоохоронним органом спеціального призначення з функціями прикордонного контролю і протидії нелегальній міграції (с. 150–151 дисертації). Він виокремлює в його складі організаційні структури протидії нелегальній міграції: органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю,

оперативно-бойової діяльності; підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції – оперативно-розшукові органи й підрозділи у справах іноземців та адміністративного провадження.

На основі аналізу нормативно-правової бази протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України А. Ф. Мота припускає та послідовно доводить, що така діяльність передбачає попередження нелегальної міграції, боротьбу з нею та захист осіб, які постраждали у процесі протиправних міграційних переміщень. Звертається увага на домінуючий адміністративно-правовий характер засад реалізації зазначених функцій, зокрема у поєднанні різних методів впливу, які пов'язані із застосуванням примусових заходів і спрямовані на здійснення сервісних завдань.

Діяльність Державної прикордонної служби України не з'ясовується у дисертації відірвано поза механізмом держави. У підрозділі 2.3 відображено авторську позицію щодо розуміння управлінського і процесуального характеру взаємодії правоохоронних органів щодо протидії нелегальній міграції. Визначено співвідношення такої діяльності з координаційними функціями органів охорони кордону в прикордонному просторі, можливість здійснення ними контрольних повноважень на території всієї країни, правові основи залучення військових формувань, окремих громадян, їх об'єднань як додаткового ресурсу в захисті й охороні державних кордонів.

Положення третього розділу дисертаційного дослідження стосуються адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України у протидії нелегальній міграції. По-новому для теорії адміністративного права розглянуто призначення адміністративного примусу для забезпечення міграційного правопорядку. Без заперечення загальновизнаного підходу до цієї проблеми пропонується виділяти заходи щодо примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта) та заходи, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо).

З урахуванням таким чином сформульованих теоретичних позицій у дисертації охарактеризовано процесуальну діяльність Державної прикордонної служби України в протидії міграційними правопорушенням. Вказується на обслуговуюче значення провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, відповідно до його спрямованості на реалізацію заходів адміністративної відповідальності, що є проміжним етапом у примусовій реакції на протиправне перебування особи на території держави.

Змістовний аналіз повноважень органів охорони державного кордону щодо застосування примусового повернення або примусового видворення іноземців та осіб без громадянства дає підстави автору дисертації вважати їх

юрисдикційними за своєю процесуальною природою та взаємопов'язаними відповідно до правового регулювання. В прикладному аспекті сформульовані авторські пропозиції щодо: термінології на позначення організаційних утворень з визначеною адміністративно-процесуальною компетенцією; використання додаткових джерел доказової інформації у провадженні в справах про адміністративні правопорушення мігрантів; узгодження положень Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» з кодифікованими нормативно-правовими актами, що містять процесуальні норми на стадіях перегляду і виконання постанов про накладення штрафів; можливості утримання нелегальних мігрантів, до яких застосовано адміністративний арешт у місцях відомчої системи Державної прикордонної служби України; унормування повноважень посадових осіб органів охорони державного кордону стосовно вибору примусового повернення чи звернення до адміністративного суду про примусове видворення іноземця (апатрида).

Здійснення органами Державної прикордонної служби України приймання і передавання осіб проаналізовано у роботі зважаючи на взаємний вплив міжнародного та національного права. Поняття «реалізація міжнародних угод» автор обґрунтовано вважає найбільш доцільним за своїм змістом для пояснення діяльності у процедурах реадмісії (прискореної, транзитної) на засадах взаємодії, а також застосування органами і підрозділами охорони державного кордону юрисдикційних та забезпечувальних повноважень.

Профілактичному напряму протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України присвячено четвертий розділ дисертації. З урахуванням статистичної інформації та емпіричних даних здобуло своє удосконалення теоретичне обґрунтування нелегальної міграції як асоціального фонового явища для інших суспільно небезпечних правопорушень. Її детермінація цілком логічно пов'язується автором із чинниками, що зумовлюють загальні процеси переміщення осіб через державні кордони (с. 299–300 дисертації). Разом з тим, проведені дослідження детермінаційного значення віктимності та латентності правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією. У результаті в роботі сформульовані висновки, спрямовані на удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність з урахуванням статусу постраждалих осіб у процесі протиправних транскордонних переміщень, встановлення особливостей обліку міграційних деліктів, виявлення суб'єктивних й об'єктивних чинників їх прихованості в сучасних умовах охорони державного кордону України.

Заслуговують на увагу наукової громадськості авторські дослідження ідентифікаційної діяльності (підрозділ 4.2 дисертації), що не здобула належного теоретичного осмислення, проте почала масштабно застосовуватися у міграційній сфері. Виходячи із дуалістичності юридичної

природи ідентифікаційних процедур, що здійснюється прикордонними органами і підрозділами, А. Ф. Мота пропонує характеризувати таку діяльність як адміністративно-правовий механізм відповідно до галузевої належності заборони протиправних діянь іноземців та осіб без громадянства. Ідентифікація диференціюється ним залежно від її призначення – попередження в'їзду на територію України небажаних осіб чи припинення незаконного стану, що полягає у перебуванні на території держави нелегального мігранта.

Сутність профілактики нелегальної міграції органами охорони державного кордону здобувач пов'язує з комплексом різноманітних заходів, які досліджені у дисертації за допомогою системно-структурної градації. Відповідно встановлено особливості профілактичної діяльності, яка має значення на міжнародному, національному, прикордонному рівнях і формується у складну систему для уникнення прогалин у недопущенні, нейтралізації чи ліквідації причин та умов небажаної (забороненої) міграційної поведінки. Систему форм профілактики правопорушень у діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції обґрунтовано з урахуванням її процесуальних повноважень та специфічної оперативно-службової діяльності. Запропонована у такий спосіб характеристика запобіжної діяльності є оригінальною для адміністративної деліктології та може бути застосована в дослідженнях повноважень інших правоохоронних органів.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та відповідно можуть бути використані у науково-дослідній роботі, навчальному процесі, у сфері правотворчості та правозастосовній діяльності. Використання висновків, запропонованих здобувачем у вказаних сферах підтверджено документами про впровадження результатів дисертації.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано в одноосібній монографії, 26 наукових статтях, з них 21 – у журналах і збірниках, що входять до переліку фахових наукових видань України, 5 – у періодичних іноземних виданнях (Республік Вірменії, Польщі та Чехії), а також у 25 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Загалом позитивно оцінюючи положення дисертації, вважаємо за необхідне **вказати на деякі спірні позиції та висловити зауваження**, що сприятиме дисертанту в подальшій дослідницькій діяльності.

1. У підрозділі 1.2, що стосується правового регулювання протидії нелегальній міграції, з'ясовуються положення законодавства України про

надання притулку та інші форми захисту іноземців, які знаходяться на її території. Зважаючи на це, доречними є дослідження повноважень органів охорони державного кордону, спрямованих на забезпечення прав і свобод мігрантів у країні перебування.

2. Автор дисертації звертає увагу на суперечливі положення адміністративно-процесуального законодавства щодо застосування примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України в порядку адміністративного судочинства (с. 145 дисертації). Доцільно з'ясувати авторську позицію щодо цього дискусійного аспекту протидії нелегальній міграції за участю органів охорони державного кордону.

3. Вимагає більш детального дослідження у пункті 2.2.3 дисертації співвідношення режиму тримання затриманих з практичними аспектами забезпечення органами Державної прикордонної служби України, їх посадовими особами дотримання прав та свобод мігрантів.

4. Як зазначається дисертантом, у зв'язку із тривалими строками, затримання нелегальних мігрантів стало альтернативним заходом примусу, який застосовується в адміністративному судочинстві (с. 230 дисертації). З урахуванням цього потребує подальшого вивчення аспект альтернативності затримання та повноваження судових і правоохоронних органів щодо використання інших заходів процесуального забезпечення.

5. У роботі викладена думка про те, що міжнародно-правові зобов'язання для країн про криміналізацію сприяння нелегальній міграції є профілактичним заходом глобального рівня (с. 348 дисертації). У контексті цього становлять науковий інтерес дослідження соціальної доцільності кримінальної відповідальності за міграційні правопорушення, зокрема незаконне перетинання державного кордону, та її співвідношення із заходами адміністративно-правового впливу.

Вказані зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, що містять чотирнадцять логічно пов'язаних між собою підрозділів, висновків, а також зі списку використаних джерел і додатків. Структура наукового пошуку повністю відповідає меті і завданням дослідження, що дозволило послідовно розглянути проблеми, визначені автором.

Висновки дисертації підсумовують концептуальний розгляд визначеної проблеми та стали результатом обґрунтованих і самостійних досліджень. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Проведене дослідження є завершеною науковою розвідкою і заслуговує визнання як актуальна самостійна праця, в якій послідовно викладено матеріал

та відображені нові науково обґрунтовані результати, що у своїй сукупності вирішують адміністративно-правові проблеми протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України.

Отже, слід зробити висновок про те, що подана до захисту робота відповідає пунктам 9 і 10 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор Мота Андрій Федорович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Професор кафедри правового забезпечення
військового факультету фінансів і права
Військового інституту Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
доктор юридичних наук, професор**



С. В. Петков

Підпис Петкова С. В. засвідчую
Начальник відділу персоналу
ТА СТРОЙОВОГО ВІЙСЬКОВОГО
ІНСТИТУТУ КНУ ІМЕНІ
ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
ПІП-К В. ДУБЕНЕЧЬ

