

63-72-97/3
08.10.2019

У спеціалізовану вчену раду
Д 35.052.19
Національного університету
«Львівська політехніка»

м. Львів, вул. С. Бандери, 12

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

доктора юридичних наук, доцента Ігоніна Руслана Владиславовича на дисертаційне дослідження Моти Андрія Федоровича «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження.

Динамічні зміни у різних сферах суспільного життя детермінують діяльність держави щодо створення умов для громадянського соціуму та пріоритетного забезпечення прав людини. Успіх демократичних перетворень у країні неможливий без належної роботи державних органів щодо зміцнення правопорядку. Відповідальні завдання постають перед правоохоронними органами, тому що саме на них покладено обов'язок забезпечення політичної та економічної безпеки України, захист не лише інтересів держави, а й окремих осіб.

В умовах реальних та потенційних загроз для української державності виникає потреба вдосконалення нормативно-правової бази з метою їх виявлення, локалізації і протидії, обмеження злочинності й адміністративної деліктності, удосконалення системи забезпечення національної безпеки, зокрема захисту державного кордону. Транскордонна протиправна діяльність видозмінюється, що вимагає пошуку науково обґрунтованих способів і практичних пропозицій, спрямованих на її подолання. Актуалізація протидії нелегальній міграції викликана не лише поширенням цього явища, але й

новими небезпечними формами його прояву, адекватна реакція на які матиме комплексний характер лише з використанням адміністративно-правових механізмів. Викладені обставини, а також відсутність належного предметного дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів охорони державного кордону, спрямованої на вирішення міграційних проблем роблять тему дисертації Моти А. Ф. актуальною і зумовлюють її вибір.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Належного ступеню обґрунтованості та достовірності дисертаційних положень досягнуто завдяки логічній і раціональній структурі дослідження, що відображає окремі складові оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, поділених на чотирнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У вступі дисертантом визначено актуальність обраної теми та здійснено загальну характеристику роботи.

Перший розділ присвячений теоретико-правовим основам протидії нелегальній міграції органами охорони державного кордону в історичній ретроспективі, за сучасних умов розвитку України та Європейського Союзу.

У другому розділі здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових основ системно-структурної побудови органів та підрозділів Держприкордонслужби України, їх взаємодії з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції.

Положення третього розділу стосуються адміністративної юрисдикції Державної прикордонної служби України у протидії нелегальній міграції, зокрема юридичної природи адміністративно-примусових заходів, що застосовуються органами охорони державного кордону, а також сучасного стану правової регламентації їх адміністративно-процесуальної діяльності у справах про міграційні правопорушення.

Послідовним відображенням поглядів дисертанта стали дослідження особливостей профілактики нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України, проведені у четвертому розділі дисертації.

Відповідно до обраної структури дисертаційного дослідження його автор припускає та аргументовано доводить, що протидія нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України передбачає попередження нелегальної міграції, боротьбу з нею та захист прав нелегальних мігрантів. З огляду на це, простежуються авторські підходи до розуміння правоохоронної діяльності органів, призначених для охорони державного кордону з яскраво вираженою гуманітарною складовою. Під правозахисним кутом зору сформульовані положення дисертації стосовно правового регулювання діяльності органів охорони державного кордону, що стосується регламентації правового становища особи, режиму тримання нелегальних мігрантів, віктимності правопорушень, пов'язаних з переміщенням іноземців (апатридів), здійснення оперативно-службової діяльності з профілактичною метою та взаємодії суб'єктів протидії нелегальній міграції.

Обґрунтованість дисертаційних положень забезпечується глибоким аналізом положень міжнародного права, нормативно-правових актів, які регулюють протидію нелегальній міграції, законодавчих документів Європейського Союзу та окремих країн у міграційній сфері. Для підтвердження опрацьованих висновків і пропозицій також використано статистичну інформацію, матеріали судової практики, практики прокурорського нагляду, адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України, результати соціологічних досліджень.

Виконання визначених у роботі наукових завдань досягається правильно обраною методологією дослідження з використанням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання міграційних проблеми і участі в їх розв'язанні органів охорони державного кордону.

Рецензована дисертація є одним з перших комплексним юридичним дослідженням призначення, способів та форм діяльності органів Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції на основі

наукових поглядів, сформованих під дією сучасних чинників міграційного буття. Серед найбільш важливих результатів дисертаційного дослідження слід вказати наступні його положення: поняття нелегальної міграції конкретизовано як об'єкт протидії та запропоновано класифікацію адміністративно карних міграційних правопорушень; виокремлено організаційні структури протидії нелегальній міграції у системі управління Державної прикордонної служби України; аргументовано використанням терміну «адміністративно-міграційний примус» для позначення заходів, спрямованих на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи; диференційовано ідентифікаційну діяльність Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції, а також визначено методологічні підходи і засоби її проведення; обґрунтовано систему форм профілактики правопорушень у діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції, яка передбачає процесуальний та оперативно-службовий блоки; визначено стандарти Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів та процедуру їх урахування в створенні механізму державного управління у прикордонній сфері; розуміння призначення режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях тимчасового тримання Державної прикордонної служби України для безпеки затриманих осіб, виходячи з необхідності їх локалізації; типологія нормативно-правового регулювання протидії нелегальній міграції шляхом виділення регульовальних, правоохоронних та організаційних документів; удосконалено підходи у застосуванні поняття «реєстрація» для аналізу дозвільно-примусових повноважень органів охорони державного кордону і як необхідного елементу опису адміністративних проступків у міграційній сфері; встановлено особливості діяльності органів охорони державного кордону в процедурах реадмісії (прискореної чи транзитної) на основі реалізації їх посадовими особами міжнародних угод і здійснення повноважень щодо взаємодії, юрисдикційних і забезпечувальних повноважень; охарактеризовано значення нелегальної міграції як спеціального фонового явища, що може сприяти супутнім суспільно небезпечним правопорушенням.

Досягненням проведеної роботи стало обґрунтування концептуального підходу в розмежуванні законодавства про адміністративні проступки і правовий статус іноземців (осіб без громадянства) відповідно до визначеної зумовленості двох груп заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень і міграційного примусу. Оскільки їх застосування спрямовано на досягнення різних результатів (покарання або усунення з території держави), запропонована диференційована нормативна регламентація. Зокрема, заходи міграційного примусу дисертант вважає за доцільне зосередити в систематизованому міграційному законодавстві, окремою частиною якого повинен стати розділ з відповідною назвою.

Особливо цінними для оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України та удосконалення її адміністративно-правової регламентації стали висновки про: співвідношення джерел доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення з компетенцією прикордонних формувань; подолання латентності і віктимності як специфічних детермінант, що спричиняють нелегальну міграцію та ускладнюють виконання правоохоронних завдань; підстав і умов застосування примусового повернення іноземців та осіб без громадянства; усунення суперечностей змісту різних документів щодо визначення можливих суб'єктів процесуальної діяльності із врахуванням умов охорони державного кордону та повноважень підрозділів, призначених для цього.

Науково-прикладні результати дисертаційного дослідження отримали практичне використання: в науково-дослідній сфері, для вивчення особливостей діяльності Державної прикордонної служби України у процедурах реадмісії, ідентифікації, що має постделіктний характер і пов'язана з припиненням незаконного перебування на території держави нелегального мігранта, забезпечення режиму тримання затриманих осіб; у нормотворчій діяльності та для опрацювання пропозицій щодо змін і доповнень законодавчих актів, а також відомчих наказів, що регламентують діяльність у сфері охорони державного кордону; для забезпечення викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес»,

«Міграційне право», «Право Ради Європи та Європейського Союзу», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна деліктологія» та «Прикордонний контроль»; в організації й удосконалені профілактичних заходів із запобігання адміністративним правопорушенням, правороз'яснювальної роботи з населенням прикордонних районів, взаємодії з правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування; в рекомендаціях щодо застосування адміністративних стягнень у справах про порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні.

Апробація результатів дослідження.

Апробація матеріалів дисертації проведено на міжнародних, всеукраїнських, закордонних наукових і науково-практичних заходах протягом 2003 – 2018 років.

Основні положення та висновки дисертації знайшли відображення в 52 наукових публікаціях, зокрема: в одноосібній монографії; у 21 науковій статті в журналах і збірниках, що входять до переліку фахових наукових видань України; у 5 статтях у періодичних іноземних виданнях; у 25 тезах виступів у межах наукових заходів.

У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертації. Автореферат дисертації розкриває її зміст та основні положення.

Водночас із теоретичним і практичним значенням дисертаційного дослідження Моти А. Ф. та позитивною оцінкою його загалом, необхідно звернути увагу на окремі положення, що носять дискусійний характер або потребують більш ґрунтовного вивчення.

1. Здобувачем розглянуто тенденції щодо пріоритетності нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України для правового регулювання у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону, міграції (імміграції й еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. У зв'язку з цим, доцільними є дослідження відомчої

регламентації, здійснюваної центральною управлінською ланкою прикордонної служби та розмежування компетенції з іншими центральними органами виконавчої влади з організації протидії нелегальній міграції в охороні державного кордону.

2. У роботі небезпідставно зазначається, що спроба законодавця віднести видворення іноземців та осіб без громадянства до адміністративних стягнень відповідно до ст. 24 КУпАП фактично нічого не дала для практики протидії нелегальній міграції. Точка зору автора на ці суперечливі положення адміністративного законодавства є досить категоричною, однак доречно продовжити аналіз застосування уповноваженими органами вказаних заходів адміністративного примусу з метою врахування особливостей врегулювання міграційних правовідносин.

3. Цікавою за змістом, але потребує додаткової аргументації авторська позиція про виділення позитивного та негативного аспектів для характеристики призначення місць тимчасового тримання у складі Державної прикордонної служби України (с. 172–173 дисертації). З цього приводу важливо встановити шляхом аналізу можливість створення пунктів тимчасового тримання чи спеціальних приміщень для утримання нелегальних мігрантів.

4. Стандарти професійної підготовки розглядаються як складова частина міжнародних стандартів діяльності прикордонних служб. Підготовка персоналу для таких органів – це одна з важливих державних функцій, яка спрямована на ефективне виконання завдань щодо забезпечення охорони державного кордону та протидії міграційним порушенням. Зважаючи на положення Шенгенського права про те, щоб посадові особи національних прикордонних служб були спеціально підготовленими професіоналами і пройшли належне навчання з урахуванням загальних програм навчання прикордонників, логічною є рекомендація автору розглянути особливості підготовки особового складу органів охорони державного кордону України до завдань з протидії нелегальній міграції.

5. Дисертант вважає допустимим застосування конвою та конвоювання до порушників державного кордону (с. 235 дисертації), що не протирічить

чинному законодавству і є тимчасовим заходом. Разом з тим, потребує пояснень визначення повноважень посадових осіб Державної прикордонної служби України щодо застосування спеціальних заходів згідно підстав, регламентованих у міграційному законодавстві.

6. Оскільки нелегальна міграція є асоціальним негативним явищем, що вимагає міжнародної реакції та зачіпає інтереси держав, які межують одна з одною, якісна організація охорони державного кордону забезпечує його недоторканість за умови прикордонного співробітництва. В підрозділі 4.3 дисертації охарактеризовано форми міжнародної взаємодії в протидії нелегальній міграції з державами, які мають спільні кордони з Україною, проте цілком слушно запропонувати автору роботи продовжити дослідження шляхів удосконалення прикордонної співпраці на основі взаємності і добросусідства відповідно до міжнародних та національних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері охорони державного кордону.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Указані зауваження переважно носять рекомендаційний характер і не впливають на науковий рівень дослідження, в межах якого вдалося виконати визначені завдання та отримати необхідні прикладні результати.

Дисертація Моти А. Ф. містить наукові положення і науково обґрунтовані висновки у галузі адміністративного права, що раніше не виносилися на захист, є особистими напрацюваннями автора та розв'язують важливу науково-прикладну проблему протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. Зазначена робота становить наукову цінність і має позитивне значення для розвитку адміністративно-правової теорії та нормативного забезпечення охорони державного кордону.

Результати дисертаційної роботи повністю висвітлені в опублікованих працях і отримали достатню апробацію на наукових конференціях.

Дисертація написана грамотно, науковим мовним стилем. Положення автореферату дисертації відповідають її змісту.

На підставі вищезазначеного дисертацію за темою «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби

України: адміністративно-правовий аспект» слід визнати завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – Мота Андрій Федорович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –
Керівник Департаменту
з питань запобігання політичній корупції
Національного агентства з питань запобігання корупції
доктор юридичних наук, доцент



Р. В. Ігонін

*Підпис зверено
в дію
Головний спеціаліст
відділу розвитку та
планування персоналу
Управління персоналом*



Баранчук