

До спеціалізованої вченої ради
Д 35.052.19

Національного університету
«Львівська політехніка»

м. Львів, вул. С. Бандери, 12

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,
заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича на
дисертацію Моти Андрія Федоровича «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 обраної теми. Прагнення України увійти до єдиного політичного, економічного європейського простору вимагає серйозних змін у багатьох сферах життєдіяльності країни, зокрема міграційній та передбачає вироблення спільного механізму правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з охороною державного кордону. Кардинальне збільшення кількості осіб, які переміщуються між державами, формування напрямків та потоків нелегальної міграції, призвело до необхідності створення державної структури, яка би одночасно стимулювала розвиток позитивних суспільних відносин і протистояла негативним міграційним проявам. У силу виняткового значення Державної прикордонної служби України для забезпечення національної безпеки, формування й проведення міграційної політики, дослідження адміністративно-правових проблем протидії нелегальній міграції цим правоохоронним органом є важливим прикладним завданням.

Актуальність дисертації обумовлена тим, що за період становлення і розвитку незалежної України теоретичні розробки в галузі адміністративного

права не торкнулися діяльності органів охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції. В юридичній літературі мають місце погляди фахівців на окремі аспекти діяльності цих органів. Однак відсутнє обґрунтоване теоретичне осмислення адміністративно-правових та організаційних відносин у практиці охорони державного кордону, що виникають у процесі виконання функцій, спрямованих на забезпечення міграційного правопорядку, дотримання прав мігрантів і запобігання міграційним правопорушенням. Дане дослідження присвячене проблемі, вирішення якої сприятиме подальшому розвитку механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що складаються у міграційній сфері за участю Державної прикордонної служби України і дозволить сформулювати наукові погляди щодо забезпечення охорони державного кордону України з позицій сьогодення.

Обраний напрям дисертаційного дослідження пов'язаний з реалізацією Концепції інтегрованого управління кордонами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1149-р від 28 жовтня 2015 року, Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1189-р від 23 листопада 2015 року та відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року (ст. 3). Проблематика адміністративно-правової протидії нелегальній міграції у сфері забезпечення безпеки державного кордону узгоджується з Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженими постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є належним відповідно до використаного автором комплексного підходу, заснованого на аналізі значної кількості праць представників науки адміністративного права та процесу, історії та теорії права, кримінології, а також інших наукових напрямів.

Аргументованість позицій, викладених у дослідженні досягається також шляхом застосування узагальнених даних про міграційні процеси, співставлення результатів юридичної практики й соціологічної інформації.

Вирішення завдань дисертаційного дослідження здійснено за допомогою системи загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, зокрема діалектичного, логіко-семантичного, порівняльно-правового, статистичного, формально-юридичного, системного аналізу, класифікації та групування.

Достовірність результатів дослідження ґрунтується на об'єктивних теоретичних положеннях адміністративно-правової доктрини, розуміння призначення та практики діяльності органів Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції, історичного розвитку організації охорони державного кордону, а також європейського досвіду подолання міграційних проблем.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що здобувачем здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення проблеми протидії нелегальній міграції з урахуванням особливостей діяльності органів Державної прикордонної служби України як необхідного організаційно-правового інструменту дотримання вимог міграційного режиму, забезпечення балансу між безпекою і дотриманням прав людини на шляхах міграційних потоків, контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства. Найбільш вагомими результатами дисертаційного дослідження стали наступні положення, висновки і практичні пропозиції.

Вперше поняття нелегальної міграції визначено як об'єкт протидії, що містить сукупність протиправних діянь різних за ступенем суспільної небезпеки та шкоди, колом суб'єктів, які їх можуть вчиняти шляхом незаконного перетинання державного кордону або протиправного перебування на території країни. Авторська позиція щодо розуміння нелегальної міграції на основі комплексного підходу щодо всіх можливих її

проявів зумовила класифікацію адміністративно-караних міграційних правопорушень, протидія яким належить до компетенції Державної прикордонної служби України. У роботі виділяється дві групи таких проступків: правопорушення, які безпосередньо є нелегальною міграцією, оскільки вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України; правопорушення, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є або порушеннями міграційного законодавства, або порушеннями у сфері охорони державного кордону.

Важливим здобутком дисертаційного дослідження слід відзначити обґрунтування виділення примусових заходів, спрямованих на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи, які характеризує виражена міграційна спрямованість – переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу. Саме це відрізняє їх серед інших заходів адміністративного примусу і дає підстави автору вживати поняття «адміністративно-міграційний примус».

Водночас із системною характеристикою адміністративного примусу проаналізовано правову регламентацію і застосування окремих примусових заходів, що переважають у протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. У роботі звернута увага і зроблений правильний висновок про те, що реєстрація є одночасно основою для розуміння дозвільно-примусових повноважень, а також необхідним елементом опису адміністративних проступків у міграційній сфері. Встановлено додаткові особливості затримання як заходу адміністративного примусу, спрямованого на безпосередню протидію нелегальній міграції: міжнародно-правова регламентація обов'язку його застосування органами охорони державного кордону; поширення в адміністративному судочинстві у справах, пов'язаних із перебуванням іноземних громадян і апатридів на території України; встановлення альтернативності застосування, у зв'язку із тривалими строками затримання нелегальних мігрантів.

Заслуговує на підтримку авторське розуміння протидії нелегальній міграції, як системи заходів, спрямованих на подолання нелегальної міграції шляхом профілактики і боротьби з нею, та надання допомоги і захисту особам, які постраждали у процесі міграційних правопорушень. Правовий статус організаційних структур, що реалізують зазначені функції в складі прикордонної служби з'ясовується автором відповідно до їх побудови за змішаним критерієм – територіальним та функціональним. У результаті ним виділено дві групи організаційних утворень: спеціально призначені для протидії нелегальній міграції (оперативно-розшукові органи й підрозділи в справах іноземців та адміністративного провадження); органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю, оперативно-бойової діяльності і боротьба з міграційними правопорушеннями, для яких лише частково визначає їх призначення. Організаційно-правові основи діяльності місць тимчасового тримання, визначених Державною прикордонною службою України та режим утримання в них нелегальних мігрантів досліджено, зважаючи на переважну відомчу регламентацію з урахуванням міжнародних стандартів прав людини.

У дисертації отримало підтвердження призначення діяльності прикордонних органів в історичні періоди, що передували незалежності України як військових формувань з окремими повноваженнями у здійсненні міграційного контролю. З'ясування історико-правових проблем діяльності органів охорони державного кордону дало можливість обґрунтувати висновок про створення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення внаслідок еволюційного розвитку правового регулювання протидії нелегальній міграції. Автор дисертації наводить власне розуміння стандартів Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів і аргументовано доводить, що їх адаптація до сучасних умов охорони державного кордону України заснована на ідеології інтегрованого управління кордонами.

Використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу з протидії нелегальній міграції А. Ф. Мота пов'язує із визначенням науковообґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, характеризуючи їх у діяльності Державної прикордонної служби України двома основними блоками – процесуальним та оперативно-службовим. Як зазначається у дисертації, форми процесуального блоку профілактики нелегальної міграції спрямовані не лише на відновлення порушеного стану, але й мають превентивне значення, оскільки розраховані на запобігання вчиненню нових правопорушень. Оперативно-службові форми розраховані на недопущення, нейтралізацію та (або) ліквідацію причин і умов небажаної (забороненої) міграційної поведінки, а також виявлення вчинених міграційних правопорушень для забезпечення відповідної процесуальної реакції на них. Ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України проаналізована у роботі як адміністративно-правовий механізм із специфічним нормативно-правовим регулюванням (норми міжнародного та національного права), колом уповноважених суб'єктів (персонал підрозділів прикордонного контролю, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження), а також методами проведення (біометричний контроль, перевірка документів, психологічне спостереження, запити до дипломатичних представництв або консульських установ).

Дисертантом встановлено тенденції законодавчої практики регламентації процесуальної діяльності Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції. Удосконалення відомчого нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів він аргументовано вважає можливим шляхом усунення суперечностей змісту різних документів, визначення можливих суб'єктів такої процесуальної діяльності із врахуванням умов охорони державного кордону та повноважень підрозділів, призначених для цього. На основі співвідношення статистичних даних і

аналізу судових рішень доведено, що посадові особи органів охорони державного кордону повинні отримати повноваження вирішувати застосовувати примусове повернення чи звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про примусове видворення нелегального мігранта. Обґрунтована доцільність юрисдикційної діяльності адміністративних судів з прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни.

З прикладної точки зору в дисертації досліджено діяльність органів Державної прикордонної служби України з реалізації міжнародних угод про реадмісію. Їх втілення А. Ф. Мота пов'язує із здійсненням взаємодії, юрисдикційних і забезпечувальних повноважень. Прикордонно-представницьку діяльність він аналізує як оперативно-службову форму приймання і передавання нелегальних мігрантів, що відображає своєрідний підхід до реадмісійної діяльності.

Закономірним виглядає взаємозв'язок незаконних переміщень населення із загальними причинами й умовами міграції, однак, у роботі також досліджено детермінаційний вплив віктимності і латентності правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією. Враховуючи віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, запропоновано нормативно визначити спеціальні підстави звільнення від адміністративної відповідальності. Автором роботи сформульовано визначення латентності нелегальної міграції та з'ясовано суб'єктивні й об'єктивні чинники прихованих міграційних порушень залежно від умов діяльності органів охорони державного кордону.

Зміст дисертації свідчить про самостійність і завершеність дослідження, його комплексний характер, високий науково-теоретичний і прикладний рівень. Висновки і пропозиції, сформульовані дисертантом можуть бути використані у навчальному процесі, науково-дослідній роботі, у

сфері правотворчості та правозастосовній діяльності, що підтверджено документами про впровадження результатів дисертації.

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

Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації. Разом з тим, поряд із позитивною оцінкою проведеного дисертаційного дослідження слід звернути увагу на дискусійні положення та висловити окремі зауваження.

1. Видається дискусійним уявлення автора про режим утримання нелегальних мігрантів у місцях тимчасового тримання органів Державної прикордонної служби України як частину міграційного режиму (с. 182 дисертації), зважаючи на різне цільове призначення режимних правил, що встановлюються в місцях несвободи і на території тієї чи іншої держави для іноземців та осіб без громадянства.

2. Тлумачення взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції (підрозділ 2.3 дисертації) безумовно слід узгоджувати із координаційною діяльністю, здійснення якої має істотні особливості. У зв'язку з цим, а також зважаючи на необхідність формування нової Стратегії національної безпеки видаються перспективними дослідження координаційних повноважень суб'єктів сектору безпеки і оборони, спрямованих на боротьбу із небезпечними проявами міграційних явищ.

3. Недостатньо переконливою є авторська позиція щодо використання зброї громадськими формуваннями з охорони державного кордону, оскільки у дисертації не сформульовано однозначного висновку про можливість озброєння членів таких недержавних утворень.

4. Автор дисертації одним з перших у теорії адміністративного права вдається до аналізу ідентифікації фізичних осіб, нормативне регулювання якої в міграційній сфері має суттєві особливості. Однак є важливим з'ясування правового змісту такої діяльності та аргументації позиції щодо її дослідження у розділі, присвяченому профілактиці нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України.

5. Зважаючи на європейський досвід здійснення прикордонного контролю доцільно звернути увагу на організаційно-правове удосконалення діяльності органів, призначених для охорони державного кордону та дослідження можливості утворення поліцейських підрозділів для забезпечення недоторканності державного кордону.

Зазначені дискусійні погляди і зауваження щодо окремих положень дисертації не впливають на її загальну позитивну оцінку, оскільки стосуються не принципових авторських позицій, а спрямовані на творчий пошук за обраною тематикою.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам Міністерства освіти і науки України. Дисертація є завершеною самостійною науковою роботою, що становить наукову цінність, має теоретичне та прикладне значення для розвитку науки адміністративного права та у її межах міграційного законодавства зокрема. Положення дисертації належним чином відображені в опублікованих дисертантом наукових працях. Сформульовані в дисертації висновки можуть стати вагомим внеском у розвиток адміністративно-правової теорії та практики охорони державного кордону.

Автореферат дисертації відповідає її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію й автореферат оформлено згідно встановлених вимог.

Як підсумок слід зазначити, що дисертаційне дослідження на тему «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект» є

завершеною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення наукової проблеми щодо протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. Дисертація відповідає вимогам пунктів 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор Мота Андрій Федорович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

В. І. Курило

03 жовтня 2019 р.

