

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Бурлаки Ірини Сергіївни «Адміністративно-правові засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

В умовах глобалізації світового господарства і під впливом активних інтеграційних процесів у різних регіонах земної кулі міграція населення, робочої сили та капіталу стала помітною рисою сучасних міжнародних відносин. Суттєво підвищена мобільність людей дає змогу широко використовувати іноземну робочу силу, а зміна масштабів цього явища упродовж перших 18 років XXI ст., що має свої закономірності і проблеми, змушує уряди різних держав приділяти особливу увагу питанням ефективного управління міграційними процесами для успішного розв'язання безпекових, політичних, економічних, етнополітичних та соціальних проблем. Сучасна Україна не залишається осторонь від цього загальносвітового процесу. На нинішньому етапі в Україні визначено нові стратегічні цілі розвитку держави, досягнення яких в умовах зростання динаміки міграційних процесів, а також отримання Україною безвізового режиму з Європейським Союзом (ЄС), ускладнилося. Нинішня ситуація з посиленням міграції українського населення, відпливу з держави людського капіталу вимагає від законодавця якісного покращення діяльності органів державної влади, які уповноважені протидіяти незаконній міграції. Серед таких органів, як відомо, ключові місце посідає Державна міграційна служба України. Однак, безспірним є той факт, що ДМС не в змозі самотійно вирішити всі проблеми в окресленій сфері, а тому вона має постійно взаємодіяти з іншими правоохоронними органами. Втім, на сьогодні механізм відповідної взаємодії є недосконалим та потребує комплексного перегляду, що в свою чергу обумовлює актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Бурлаки Ірини Сергіївни.

Обраний напрям дослідження узгоджується зі планом заходів з реалізації

Концепції державної міграційної політики» (розпорядження КМУ від 12.10.2011 №1058-р), Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року (розпорядження КМУ від 12.07.2017 № 482-р); Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015). Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, а також на основі аналізу напрацювань низки вітчизняних науковців та норм чинного законодавства України, визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії ДМС з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, та на основі узагальнення найбільш позитивного зарубіжного досвіду, сформулювати авторське бачення шляхів удосконалення адміністративного законодавства, за допомогою якого здійснюється правове регулювання такої взаємодії.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Методологічною основою дослідження стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Теоретичною основою дисертації є наукові здобутки фахівців із галузі адміністративного права, а також інших галузевих дисциплін, зокрема: теорії держави і права, філософії, соціології, тощо. Інформаційну та нормативно-правову базу роботи становлять Конституція України, Міжнародні нормативно-правові акти, а також інші спеціальні закони та підзаконні нормативні акти, які визначають адміністративно-правові засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній

(незаконній) міграції. Емпіричну основу дисертаційної роботи становить практика взаємодії ДМС з правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції, а також відповідні статистичні дані.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є однією із перших спроб комплексно, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії ДМС з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, та на основі узагальнення найбільш позитивного зарубіжного досвіду, запропонувати авторське бачення шляхів удосконалення адміністративного законодавства, за допомогою якого здійснюється правове регулювання такої взаємодії. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків.

Насамперед, особливої уваги заслуговує те, що дисертанткою визначено, що протидія нелегальній (незаконній) міграції – це законодавчо встановлена сукупність заходів економічного, правового, інформаційного, політичного характеру, реалізація якої покладена на систему уповноважених суб'єктів, та яка направлена на недопущення протиправної діяльності груп або окремих осіб, вираженої в русі через державний кордон України із порушенням законодавчо встановленого порядку виїзду, в'їзду та транзиту через територію держави (стор.70).

Не можна не погодитись із тим, що суб'єкт протидії нелегальній (незаконній) міграції – це носій пакету спеціальних функцій, повноважень та обов'язків у відповідності до яких він є учасником правових відносин, які виникають з приводу реалізації заходів, що становлять зміст протидії незаконній міграції. Ключовим суб'єктом за даним вектором є Державна міграційна служба України на яку законом покладено здійснення повноважень по забезпеченню та реалізації міграційної політики в усіх її іпостасях, особливо у секторі протидії незаконній (нелегальній) міграції (с.71).

Здобувачка цілком обґрунтовано акцентує увагу на тому, що форми та

методи взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції є категоріями які нерозривно пов'язані між собою, доповнюють одне одного та є об'єктивним та якісним відображенням практичного призначення спільної діяльності вказаних суб'єктів. Тож, форми відображають практичні шляхи та напрямки здійснення спільної діяльності окреслених вище органів державної влади. В свою чергу методи вказують на те, які інструменти були використані для того, щоб така взаємодія була ефективною та результативною (стор.137).

Важливе значення з практичної точки зору має те, що авторкою було відмічено, що формуючи міграційну політику законодавець та уповноважені органи державної влади звертають свою увагу на чималу кількість аспектів, однак більшість заходів та програм які розробляються, носять суто декларативний характер, це в результаті лише поглиблює дестабілізаційні процеси в українському суспільстві, та призводять до відтоку трудових кадрів з України та напливу незаконних мігрантів. Все це, беззаперечно, негативно впливає на загальний рівень законності та правопорядку в країні. Автор також слушно відмічає, що формуючи міграційну політику законодавець практично залишив поза увагою діяльність уповноважених органів, визначаючи концептуальні засади їх діяльності лише поверхнево, а питання їх взаємодії фактично є невирішеним (стор.139).

Цікавим також є обґрунтування дисертантки того, що першим і найбільш важливим напрямком розвитку адміністративного законодавства, що визначає адміністративно-правові засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції є розробка та прийняття типового «Порядку взаємодії Державної міграційної служби з правоохоронними органами України» (стор.183).

Заслуговує на схвальну оцінку те, що авторкою було аргументовано, що удосконалення протидії корупції повинно стати одним із пріоритетних напрямків розвитку та удосконалення організаційних засад взаємодії Державної

міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та в свою чергу має включати: 1) створення необхідних фінансових умов для попередження вчинення корупційних правопорушень працівниками ДМС та правоохоронних органів (підвищення рівня заробітних плат, надання відповідних соціальних пільг, матеріальної допомоги); 2) підвищення рівня контролю над діяльністю ДМС та правоохоронних органів зокрема, та при здійсненні їх спільної діяльності взагалі. А відтак, доцільно наділити такими повноваженнями орган, який координує взаємодію окреслених відомств; 3) слід переглянути рівень відповідальності для осіб, які пропонують неправомірну вигоду для працівників, що наділені повноваженнями у сфері протидії незаконній міграції; 4) забезпечення прозорості, доброчесності і об'єктивності при прийнятті управлінських рішень керівниками органів, що здійснюють спільну діяльність; 5) проведення роз'яснювальної роботи з метою недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, як між працівниками ДМС та правоохоронними органами, так і особами, що вчиняють порушення міграційного законодавства (стор.187).

Разом з тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. Так, на нашу думку, в рамках першого розділу дисертаційного дослідження здобувачі слід було виокремити окремий підрозділ, який варто присвятити «Історико-правовому аналізу становлення та розвитку законодавства у сфері протидії незаконній міграції» Це пояснюється тим, що проблема незаконної міграції носить історичний характер, а знання історії, як відомо, дозволяє уникнути помилок минулого та врахувати їх у процесі подальшого розвитку відповідного законодавства.

2. Переконані, що здобувачі вдалося б більш змістовно розкрити питання принципів взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Якби вона не просто розглянула зміст окремих засад, а й здійснила їх

класифікацію. Адже саме класифікація дає можливість простежити взаємозв'язки між відповідними принципами, та визначити їх властивості.

3. Досліджуючи у підрозділі 3.3. дисертаційного дослідження зарубіжний досвід взаємодії міграційних служб з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та визначаючи можливості його використання в Україні, здобувачка робить низку цікавих з практичної та теоретичної точки зору висновків (стор.155-170). Однак, не до кінця зрозуміло, чому автор приділила увагу тільки досвіду провідних країн Європи та США, при цьому залишивши поза увагою держави пострадянського простору, які досягли певних успіхів в окресленій сфері, наприклад Польщі, Латвії, Естонії, Грузії, тощо.

4. Визначаючи напрямки розвитку адміністративного законодавства, що визначає адміністративно-правові засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, здобувачка робить низку цікавих з практичної та теоретичної точки зору висновків. Однак, на нашу думку, дослідження даної проблематики було б більш змістовним якби дисертантка розглянула позицію законодавця щодо бачення шляхів вирішення окресленої проблеми. Адже протягом останніх декількох років було прийнято цілу низку загальнодержавних стратегій та концепцій, які в тому числі вплинули на діяльність правоохоронних органів взагалі, та на роботу Державної міграційної служби зокрема.

5. Деякі зауваження є до структури окремих підрозділів дисертаційного дослідження. Так, досліджуючи у підрозділі 1.2 «Правовий статус Державної міграційної служби України та правоохоронних органів як суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції», здобувачці необхідно було розглядати правовий статус вказаних суб'єктів в розрізі окремих елементів відповідного статусу. Переконані, що саме елементи правового статусу найбільш повно відображають його зміст. Тож, хотілося б дізнатись думку автора стосовно її бачення елементів правового статусу Державної міграційної служби України та

правоохоронних органів як суб'єктів протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Вищенаведені зауваження, які в певній мірі носять характер побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи. Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в цій дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад авторки в юридичну науку. Вдалий і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

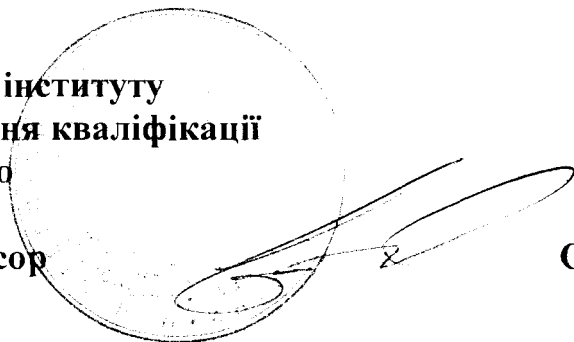
Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема викладені в дисертації положення можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – як основа для подальших досліджень присвячених проблемним питанням діяльності Державної міграційної служби взагалі та в контексті їхньої взаємодії з правоохоронними органами зокрема (акт впровадження у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 22.05.2019 року); правотворчості – в ході удосконалення нормативно-правових актів, якими визначаються правові засади здійснення взаємодії між Державною міграційною службою України та правоохоронними органами у сфері протидії незаконній міграції (акт впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства Верховної ради України № 22/60-1-33 від 28.12.2018 року); правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності взаємодії ДМС з іншими правоохоронними органами; освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право» та «Митне право» (акт впровадження в освітній процес Національної академії внутрішніх справ від 26.06.2019 року).

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції» повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Бурлака Ірина Сергіївна – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**директор навчально-наукового інституту
заочного навчання та підвищення кваліфікації
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор**

A circular official stamp is partially visible, overlapping the text of the official's name. To the right of the stamp is a handwritten signature in black ink.

О.С. Юнін