

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Кирик Інну Станіславівну «Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції з Державною міграційною службою України щодо протидії неконтрольованій міграції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

В умовах світової глобалізації міграція населення стала помітною рисою сучасних міжнародних відносин. Зростання міграційних потоків за останні роки – це наслідок загальносвітових соціально-економічних та політичних процесів. Збільшення вимушених та «економічних» мігрантів ставлять перед державними органами складні нестандартні завдання щодо регулювання міграційної ситуації. Міграційні рухи впливають на рівень життя громадян та спонукають до суттєвих змін умов проживання мігрантів і їх соціально-економічної адаптації. Таким чином, зовнішня міграція перетворюється у важливий фактор загального соціального й економічного розвитку, своєрідний феномен впливу на процеси оптимізації міждержавних стосунків.

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 неконтрольованій міграції. Серед таких органів, як відомо, ключові місце посідає Державна міграційна служба України (далі – ДМС). Однак, безспірним є той факт, що ДМС не в змозі самостійно вирішити всі проблеми в окресленій сфері, а тому вона має постійно взаємодіяти з іншими правоохоронними органами, зокрема з органами Національної поліції України. Втім, на сьогодні механізм відповідної взаємодії є недосконалим та потребує комплексного перегляду, що в свою

чергу обумовлює актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Кирик Інни Станіславівни.

Обраний напрям дослідження відповідає плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики (розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1058-р); Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р); Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» (Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015). Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної 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 комплексному дослідженні адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України в процесі протидії неконтрольованій міграції, визначенні основних напрямів удосконалення відповідних інституцій, обґрунтуванні змін і доповнень до чинного законодавства.

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.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції України, Державної міграційної служби України, статистичні дані Державної служби статистики України за період 2015–2019 рр., дані офіційних електронних ресурсів органів державної влади України, а також результати соціологічного опитування 184 респондентів, серед яких – працівники поліції, Державної міграційної служби України, правники, пересічні громадяни.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб на основі сучасних методів наукового пізнання виконати комплексне та системне дослідження адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції з Державною міграційною службою України щодо протидії неконтрольованій міграції, виділити проблеми й недоліки законодавства в цій сфері, розробити пропозиції щодо його вдосконалення (с.16). У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків.

Насамперед, особливої уваги заслуговує те, що дисертантом уперше:

- виокремлено й охарактеризовано адміністративні форми взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України, зокрема правоохоронну, інформаційну, аналітичну й організаційну, а також узагальнено процедури взаємодії в межах кожної з цих форм;

- виділено особливості адміністративно-правового статусу Національної поліції та Державної міграційної служби України в межах реалізації державної політики щодо протидії неконтрольованій міграції;

- виокремлено характеристики, що відображають правову природу взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України:
1) багатовекторність контролю держави за міграційними потоками; 2) комплексність завдань правового регулювання та правозастосування в міграційній сфері; 3) організаційно-структурна належність до вертикалі Міністра внутрішніх справ та наявність спільного суб'єкта контролю; 4) диференціація адміністративних функцій у дозвільно-розпорядчій, інформаційно-аналітичній роботі, наданні адміністративних послуг, силовій підтримці;

- виділено позитивні елементи закордонного досвіду управління, організації та взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії неконтрольованій міграції, придатні для імплементації в Україні, наприклад створення в структурі міграційного органу силового підрозділу, працівники якого мають право застосовувати заходи примусу та інші права

поліцейських, чи делегування права приймати рішення про заборону в'їзду для іноземця Міністерству внутрішніх справ України, рішення про примусове видворення – керівникам підрозділів; (стор.16–17).

Не можна не погодитись із тим, що неконтрольована міграція – це територіальне переміщення населення у внутрішньодержавному та міжнародному масштабах, що здійснюється з порушенням правил в'їзду, виїзду через державний кордон або перебування в країні без належного дозволу та поза контролем уповноважених державних органів, незалежно від законності таких переміщень та причин відсутності контролю за їх здійсненням (с.78).

Здобувач цілком обґрунтовано акцентує увагу на тому, що система адміністративного законодавства з питань міграційної політики, протидії неконтрольованій міграції, транскордонного співробітництва в цій сфері містить три принципово важливих блоків регулюючих актів: 1) Конституція та закони України; 2) міжнародні конвенції, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана в установленому законом порядку; 3) підзаконні нормативні акти (постанови Верховної ради, укази Президента, акти Кабінету міністрів, центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів України) (стор.80).

Важливе значення з практичної точки зору має те, що автором було виокремлено такі проблеми юридичного механізму протидії неконтрольованій міграції: 1) неправильна, неефективна, науково та практично не обґрунтована оцінка міграційних ризиків, - перебільшення ваги ризику міграції з країн Африки та Азії, та ігнорування територіальних переміщень вихідців з країни колишнього СРСР; 2) суто теоретична можливість влади визначати частоту, напрямки міграційних переміщень в середині держави, та відповідно виділяти місця скупчення (накопичення) представників певних етносів, в тому числі тих, етнічні батьківщини яких пропагують та реалізують практику втручання у внутрішні справи іншої держави; 3) відсутність в міграційній доктрині та юридичній термінології в

принципі поняття контролю за міграцією, свідоме дистанціювання держави від правового регулювання процесів переміщення всередині держави осіб, що перебувають тут на законних підставах; 4) недосконалий процес реєстрації місця проживання в межах України та ведення єдиного демографічного реєстру, що не стимулює населення інформувати державу про зміну власного місця проживання; 5) поширення корупції в державному механізмі влади та її толерування суспільством; 6) правовий та міграційний нігілізм серед представників влади та пересічних громадян, відстоювання точки зору, що свобода пересування є вищий пріоритетом за національний суверенітет та інтереси державної безпеки; 7) використання міграційних питань (зміна етнічного, мовного складу населення) в політичних цілях, відтак деформування національної міграційної політики, викривлення статистичних чи аналітичних даних на догоду політичній кон'юктурі та інтересам правлячої владної еліти (стор.212–213).

Цікавим також є обґрунтування дисертантом того, що можливими напрями запозичення закордонного досвіду управління, організації та взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії неконтрольованій міграції в Україні є: 1) делегування органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, функцій щодо формування, ведення та надання відомостей іншим органам з державного реєстру іноземців; 2) створення в структурі міграційної служби силового підрозділу, працівники якого матимуть право застосовувати заходи примусу та інші права поліцейських; 3) делегування міграційній службі функцій контролю за декларуванням місця проживання резидентами, притягнення до адміністративної відповідальності за порушення таких правил; 4) делегування права приймати рішення про заборону в'їзду для іноземця Міністерству внутрішніх справ, рішення про примусове видворення – керівниками підрозділів міграційної служби; 5) детальна регламентація сфер відповідальності правоохоронних органів, порядку координації та узгодження діяльності, алгоритму дій у межах

реалізації адміністративно-правових заходів з протидії нелегальній міграції під час проведення спільних розслідувань (стор.224).

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 здобувачеві варто було розглянути історичні чинники виникнення неконтрольованої міграції, натомість автор робить акцент на аналізі лексичного значення терміну «міграції». Необхідність розгляду історії виникнення неконтрольованої міграції пояснюється тим, що проблема неконтрольованої міграції носить історичний характер, а знання історії, як відомо, дозволяє уникнути помилок минулого та врахувати їх у процесі подальшого розвитку відповідного законодавства.

2. Не зовсім вдалою вбачається назва розділу 2 дисертаційного дослідження «Організаційно-правові аспекти взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України щодо протидії неконтрольованій міграції», зокрема в частині використання терміну «організаційно-правові **аспекти**», адже у разі якщо мова йде про якісь «аспекти», та відповідно складається враження, що питання розглянуто не повністю, а лише частково, натомість у розділі досить детально розглянуто усі аспекти організації взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України щодо протидії неконтрольованій міграції.

3. Досліджуючи у підрозділі 2.1. дисертаційного дослідження адміністративно-правовий статус Національної поліції та Державної міграційної служби України при реалізації державної політики щодо протидії неконтрольованій міграції, здобувач робить низку цікавих з практичної та теоретичної точки зору висновків (стор.159-160). Однак, не до кінця зрозуміло, які саме елементи адміністративно-правового статусу державних органів при реалізації державної політики щодо протидії неконтрольованій

міграції автор виокремлює. Чіткої відповіді на означене питання в роботі не висловлено.

4. Визначаючи перспективні напрямки вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регламентує процес взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України щодо протидії неконтрольованій міграції, здобувач робить низку цікавих з практичної та теоретичної точки зору висновків. Однак, на моє переконання, дослідження даної проблематики було б більш змістовним якби дисертант розглянув 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 та Національної поліції зокрема.

5. Як певне зауваження хотілось би відзначити, що здобувач не присвятив достатньої уваги обґрунтуванню значення взаємодії Національної поліції та Державної міграційної служби України щодо протидії неконтрольованій 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 автора в юридичну науку. Вдалих 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 сфері – для подальшої розробки теоретико-правових питань

регулювання міграційних правовідносин у контексті правового статусу, зокрема взаємодії поліцейських і міграційних структур (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); правотворчості – у межах підготовки, внесення змін та доповнень до законодавчих і підзаконних актів, що регулюють міграційні процеси в державі, визначають правовий статус державних органів та посадових осіб у цій сфері; правозастосовній діяльності – з метою підвищення ефективності механізму взаємодії в правоохоронній сфері Національної поліції та Державної міграційної служби України, усунення суперечностей у правозастосуванні; освітньому процесі – під час підготовки навчальних матеріалів, підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Міграційне право» тощо (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

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 Національної поліції з Державною міграційною службою України щодо протидії неконтрольованій міграції» повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Кирик Інна Станіславівна – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри
поліцейської діяльності та
публічного адміністрування
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

С.О. Шатрава

