

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Зайкіної Ганни Миколаївни на дисертаційну роботу Чернікової Олени Сергіївни «Адміністративний захист міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. Міграція в умовах сьогодення - один з найважливіших чинників розвитку світової економіки, причина демографічних підйомів і криз, підстава для зміни соціальних стандартів, невід’ємна складова внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Повномасштабне вторгнення спричинило найгострішу міграційну кризу в історії України та призвело до найбільшого припливу мігрантів «від війни» до Європи з часів Другої світової війни, а також до великих людських втрат. Згідно з даними Управління Верховного комісара у справах біженців Організації Об’єднаних Націй (УВКБ ООН), у Європі станом на жовтень 2023-го нараховувалось майже 5,8 млн українців, які залишили країну після 24 лютого 2022 року. Переважна більшість — це люди працездатного віку з вищою освітою.

Універсальні й регіональні документи формують доволі детальний нормативно-правовий корпус захисту прав трудових мігрантів. Міжнародні договори передбачають надання трудових прав мігрантам нарівні з громадянами, тому їх ратифікація та імплементація в національне законодавство важлива для країни, яка має намір ефективно використовувати працю іноземців. Цінним є і досвід ЄС, а саме регулювання в’їзду й перебування різних категорій працівників, а також просування максимально можливої інтеграції мігрантів у суспільство.

З огляду на це, як слушно зазначає авторка дослідження, детальне вивчення міграційно-захисної діяльності суб’єктів публічної влади набуває неабиякої актуальності.

Окремі важливі аспекти міграційної політики та міграційних процесів досліджували Т. І. Алексеева, В.І. Андрейко, О.М. Бандурка, М.С. Безушко, О.І. Беспалова, Ю.П. Битяк, Д.С. Бойчук, В.В. Бондарчук, О.Ю. Дрозд, О. А. Краєвська, А.А. Манжула, Є.Ю. Соболев, С.О. Шатрава та ін. Серед закордонних вчених слід відзначити праці С. Босвелла, І. Валлерстайна, С.Гантінгтона, Ф. Закарії, Г. Кіссінджера, С. Колінсона, У. Тодда та ін. У роботах вищезгаданих шановних авторів розглядаються теоретичні та методологічні засади розвитку міграційних процесів як Європи так і України, визначаються основні види міграції та їх особливості, наслідки міграційних

процесів, приділяється увага проблемам формування ефективної міграційної політики країн ЄС та України. Водночас, більшість праць не враховують новітніх політичних, військово-політичних та економічних реалій, парадигма яких впливає на реалізацію міграційної політики України в цілому та аспекті адміністративного захисту міграційних прав людини у діяльності судових правоохоронних органів, зокрема. Такий стан справ свідчить про високий рівень потреби правової науки в проведенні відповідного дослідження. Дисертація Чернікової О.С. за темою «Адміністративні захист міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів» виконана в Науково-дослідному інституті публічного права в межах планів науково-дослідної роботи.

Рівень обґрунтованості наукових положень і висновків, що викладені в дисертації. В якості характерних ознак роботи слід визначити логічну побудову та чітку послідовність викладу наукових положень, високий рівень структурованості, суттєву базу обґрунтування одержаних результатів.

Подана на захист дисертація складається із вступу, трьох розділів (кожен з яких містить підрозділи), висновків, списку використаних джерел, а також додатків. Теми розділів та підрозділів логічно пов'язані між собою, розподілені відповідно до поставлених завдань. Така структура забезпечує комплексне та всебічне опрацювання об'єкту дослідження.

Перший розділ спрямований на розкриття сутності адміністративного захисту міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів, в частині висвітлення як основних понять, так і сучасних форм та способів захисту міграційних прав людини судовими та правоохоронними органами. Окрема увага приділена адміністративно-правовому механізму забезпечення захисту прав людини судовими та правоохоронними органами під час застосування заходів примусу і розгляду справ про порушення міграційного законодавства. Особливості захисту міграційних прав людини у діяльності окремих судових та правоохоронних органів розкриті у другому розділі через напрями правозахисної діяльності, сучасний адміністративно-правовий інструментарій та нормативно-правове регулювання. Третій розділ заснований, перш за все, на результатах досліджень, проведених у першому та другому розділах, на їхньому логічному осмисленні, узагальненні, а також в ньому використано зарубіжний досвід. Результати дослідження, проведеного у третьому розділі, стали основою для складання проектів змін до існуючої нормативної бази адміністративного захисту. Ці проекти містяться в додатках до дисертації. Обґрунтованість результатів дослідження забезпечена поєднанням різноманіття методів дослідження: логіко-семантичного,

документального аналізу, структурно-логічного, системно-функціонального, методи моделювання та прогнозування тощо.

Результати дослідження мають значення не лише для подальшого розвитку адміністративного права України як науки, але вагомі і з точки зору перспективи практичного впровадження. Так, додатками до дисертації є, зокрема, проекти змін до Законів України «Про імміграцію» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Крім того, зроблено висновок про необхідність розробки та прийняття спеціального законодавства України «Про засади міграційної безпеки України в умовах воєнного стану». Вважаємо, що прийняття запропонованих авторкою змін підвищить рівень дієвості адміністративного захисту міграційних прав людини.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, що сформульовані в дисертації. Виконання поставлених завдань дослідження відбувається з урахуванням критичного переосмислення існуючих результатів наукових досліджень (загального характеру або з суміжних напрямків). Поставлені мета і задачі дослідження є виконаними, що знаходить своє відображення у висновках.

Надано визначення адміністративно-правового регулювання захисту міграційних прав людини в діяльності судових і правоохоронних органів як здійснення державою заходів з метою забезпечення реальності прав людини за допомогою юридичних норм та індивідуальних приписів упорядкування, закріплення, охорони й розвитку суспільних відносин. Характер цих відносин, які складаються у сфері практичної реалізації міграційних прав людини в Україні, слушно визначений автором як організаційно-розпорядчий та реординаційний. Сформульовані напрями правоохоронної та судової діяльності в сфері міграційних відносин. Так напрямками міграційної правоохорони залежно від правового змісту та етапів її реалізації є, на думку дисертантки: попередження правопорушень; виявлення правопорушень; припинення правопорушень; розкриття правопорушень; розслідування правопорушень; притягнення до юридичної відповідальності правопорушників; виконання заходів юридичної відповідальності.

Заслугує на додаткову увагу обґрунтованість підстав для відмежування судових і правоохоронних органів від інших суб'єктів досліджуваної компетенції через можливість здійснювати державно-владні інструментарії впливу, в тому числі державний примус, у поєднанні з функціональним критерієм. Акцентовано на значенні залучення громадських правоохоронних формувань до захисту міграційних прав людини, яке полягає в забезпеченні можливості широкої участі населення у протидії правопорушенням і сприянні судовим і правоохоронним органам у

гарантуванні міграційного правопорядку. Окреслені напрямки діяльності міграційної сфери правовідносин в умовах подальших євроінтеграційних процесів та приведення законодавства з питань міграції до вимог Європейського Союзу. Крім того, наголошено на необхідності розвитку форм міграційного співробітництва та механізмів співпраці між суб'єктами міграційних правовідносин відповідно міжнародних норм та стандартів, впровадження сучасних ІТ-рішень під час проведення процедур міграційного контролю та оформлення, вдосконаленні механізмів запобігання корупційним ризикам при здійсненні міграційно-контрольних формальностей при наданні громадянства України у спрощеному порядку тощо.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Аналіз змісту дисертації, попри високий рівень наукової новизни і практичного значення отриманих результатів дослідження, викликає певні зауваження, які потребують відповідей авторки під час захисту

1. У п1.1. розділу I «Поняття та характерні риси адміністративного захисту міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів» авторкою дослідження (стор.33-34) вноситься ініціатива, яка в ході своєї потенційної реалізації могла б мати вплив на галузі як адміністративного так і фінансового права. Мова йде про ініціативу щодо внесення зміни до п. 4 ст. 42⁴ «Плата за видачу або продовження дії дозволу» Закону України «Про зайнятість населення» в частині зменшення розміру плати на видачу дозволу на застосування праці іноземців.

В контексті цього виникає питання щодо додаткового розкриття аспекту роботи іноземців, які працюють в Україні за гіг-контрактом. В п.2 Постанови КМУ № 68 «Про затвердження технічного опису, зразка бланка, форм заяв для отримання, внесення змін та продовження строку дії дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні» зазначено, що під час воєнного стану резиденти Дія Сіті можуть отримувати роботи (послуги), які виконуються (надаються) гіг-спеціалістами з числа іноземців та осіб без громадянства за гіг-контрактами, без отримання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні. Можливо, подовження терміну такого формату залучення гіг-спеціалістів, навіть після припинення режиму воєнного стану, може стати додатковим атрактивним аргументом для висококваліфікованих іноземних фахівців з важливих для України напрямків.

Крім того, Чернікова О.С. пропонує розширити коло осіб, яким безоплатно здійснюється видача та продовження дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України, що викликає

зустрічну зацікавленість в тому, хто саме має додатково увійти у цю категорію на думку автора.

2. В підрозділі 2.2. «Сучасний адміністративно-правовий інструментарій захисту міграційних прав людини в судовій та правоохоронній діяльності» (стор. 104) авторка дослідження в якості суб'єктів адміністративно-правового захисту міграційних прав людини визначає представницькі органи державної влади, такі як Президент і Верховна Рада, органи виконавчої влади, у тому числі Державна міграційна служба, органи юстиції, правоохоронні й правозахисні органи, прокуратура та громадські об'єднання. Однак слід зазначити, що не згадано Міністерство закордонних справ. В той час як у ст.7 п.1 Закону України «Про імміграцію» визначено, що дипломатичні представництва і консульські установи України приймають від осіб, які постійно проживають за межами України, заяви про надання дозволу на імміграцію, перевіряють правильність їх оформлення і надсилають через Міністерство закордонних справ України до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

3. Моніторинг останніх змін у міграційній політиці Польщі дає підстави для зміщення фокусу на посилення контролю за іноземними студентами з метою забезпечення їхньої участі у навчальному процесі та інтеграції в польське суспільство. В свою чергу, аспект іноземних студентів як суб'єктів міграційної політики не був розкритий в ході дисертаційного дослідження. Хоча іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою навчання у закладах вищої освіти та мають намір у період навчання та після закінчення навчання, за умови працевлаштування не пізніше ніж за 30 календарних днів до моменту завершення навчання, провадити трудову діяльність в Україні (стаття 42¹ Закону України "Про зайнятість населення") мають можливість отримувати дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на безоплатній основі.

4. У підрозділі 2.3. Організація захисту міграційних прав людини органами контролю та адміністративного нагляду (стор. 128) дисертантка слушно зробила акцент, що Україна, навіть в умовах воєнного стану, продовжує дотримуватися базових конституційних норм щодо захисту прав людини. У якості прикладів наведено статті 33 та 55 Конституції України. Разом з тим, маємо звернути увагу на те, що ст. 64 Основного закону України визначає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або

надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. До переліку прав та свобод, що не можуть бути обмежені, входить тільки стаття 55. Стаття 33 до цієї категорії не внесена.

5. Аналізуючи інноваційні рішення з впровадження електронних систем реєстрації мігрантів, авторка дослідження навела приклади Німеччини та Великої Британії. Україна, яка стикається із значними міграційними викликами через війну, може запозичити досвід зарубіжних країн для вдосконалення національної системи захисту міграційних прав. Разом з тим, близькість країни-агресора формує вектор потреби на поєднання систем реєстрації та забезпечення безпеки. Можливо, з огляду на це, може бути доречним вивчення нормативно-правового та інформаційного досвіду Ізраїлю

Водночас, жодне з перелічених вище зауважень виключно характеризують складність дослідженої проблеми та не скасовує того факту, що робота заслуговує на високу оцінку.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані в: *науково-дослідній сфері* - як підґрунтя для проведення подальших теоретичних досліджень, присвячених проблемі адміністративного захисту міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів; *правотворчій сфері* - для розроблення нових і вдосконалення діючих нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на регулювання адміністративного захисту міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів; *правозастосовній сфері* - з метою підвищення ефективності діяльності судових та правоохоронних органів в сфері адміністративного захисту прав людини, підвищення теоретичної підготовки суддів та співробітників апарату суду; *освітньому процесі* - у процесі підготовки навчально-методичних, лекційних матеріалів, а також підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів», «Адміністративне право і адміністративна діяльність», тощо.

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дисертації Чернікової О.С. були достатньо оприлюднені нею у статтях періодичних фахових видань, тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений повно, систематично, послідовно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел. Авторка обґрунтувала власні висновки проведеного дослідження, які є суттєвим внеском у розвиток

адміністративного права України. В цілому, дисертація є самостійним, завершеним науковим дослідженням

Отже, дисертація Чернікової Олени Сергіївни на тему «Адміністративний захист міграційних прав людини у діяльності судових та правоохоронних органів» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її авторка заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового забезпечення
та адміністрування транспортної діяльності
Українського державного університету
залізничного транспорту**



Г.М. Зайкіна