

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 70.705.013
Національної академії Державної
прикордонної служби України імені Богдана
Хмельницького
29000, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

В І Д Г У К
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА –
доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України,
народного депутата України
СТЕФАНЧУКА МИКОЛИ ОЛЕКСІЙОВИЧА
на дисертаційне дослідження
Дуки Валерії Володимирівни
«ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ
ГРОМАДЯН ПРИ ПЕРЕТИНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ»,
подане на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 Право

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження Дуки Валерії Володимирівни є безсумнівною, зважаючи на те, що право громадян на звернення є їх конституційним невід'ємним правом і потребує деталізації, зважаючи на предмет такого звернення. Особливого значення такі механізми набувають при перетині державного кордону.

За роки незалежності сфера прикордонного регулювання зазнала суттєвих змін. Активний розвиток глобалізації, запровадження безвізового режиму з Європейським Союзом та рядом інших країн, популяризація приватних подорожей вимагають «прозорості» державного кордону та спрощення процедури прикордонного та митного оформлення. Динамічний розвиток міждержавних відносин супроводжується збільшенням загроз у цій сфері. Серед основних проблем перетину кордону, що можуть сприяти збільшенню кількості звернень громадян, варто назвати недостатню пропускну спроможність та застарілу інфраструктура існуючих пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС, слабкий прогрес у відкритті нових міжнародних автомобільних пунктів пропуску; недостатній контроль з боку Державної Прикордонної Служби України та Національної поліції за формуванням черг на українській частині кордону;

порушення норм недискримінації подорожуючих збоку прикордонних відомств країн ЄС; прояви корупції на кордоні.

У цьому плані підготовлена дисертаційна робота власне і є вдалим науковим доробком, який повністю відповідає сучасним реаліям. У роботі комплексно розглянуто як традиційні елементи процедури звернення громадян, так і ті, які мають особливості щодо вказаних процедур при перетині державного кордону України. Окремо в руслі актуальності дисертаційної роботи слід вказати на продовження розробки звернення громадян як особливого інституту адміністративного права, що є максимально благодатною платформою для напрацювання тих наукових висновків і пропозицій, які дійсно будуть цінними як для теорії, так і для практики.

Враховуючи перелік наведених аргументів щодо теми обраного дослідження, беззаперечним є висновок про те, що вона є максимально затребуваною сучасною теорією та практикою та відповідає усім тим соціальним, економічним та правовим викликам, які постають перед нами.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження була сформульована відповідно до положень Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р, Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. та наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» на 2017–2026 роки (державний реєстраційний номер 0117U000103).

Оцінка обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, їх достовірності та новизни зумовлюється належним науковим ступенем та високим рівнем отриманих результатів дисертаційного дослідження.

Обґрунтованість та достовірність наукових положень і висновків дисертації підтверджується ґрунтовною теоретичною основою. Імпонує те, що дисертантка комплексно та всебічно проаналізувала значний пласт напрацювань не лише

провідних адміністративістів, але й теоретиків конституційного права і права в цілому. Кількісний показник використаних джерел яскраво свідчить про такий висновок – 302 найменування. Повнота виконаного дослідження забезпечується тим, що ґрунтовна теоретична основа підсилюється прикладним аспектом, пов'язаним із аналізом практики правозастосування.

Затребуваність та перспективність здійснених у дисертаційній роботі висновків детермінується врахуванням відповідних правових тенденцій світової спільноти, зокрема, щодо права Європейського Союзу.

Структуризація роботи та вдало підібраний методологічний інструментарій визначили ефективність реалізації поставленої перед дисертанткою мети, зокрема, дозволили здійснити системні та змістовно якісно наповнені висновки щодо визначення сутності процедури розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України та формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України та його адаптації до законодавства ЄС.

Зокрема, за допомогою логіко-семантичного методу, методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат (підрозділ 2.1.). Структурно-функціональний метод був підґрунтям визначення сутності адміністративно-правових відносин у сфері розгляду звернень громадян (підрозділ 2.1.). Метод синтезу дозволив окреслити правовий статус органів державної влади, уповноважених розглядати звернення громадян при перетині державного кордону України та побудувати їх систему (підрозділ 2.2.). Порівняльно-правовий метод застосовано під час аналізу законодавства країн СНД та ЄС у сфері розгляду звернень громадян, які перетинають державний кордон, й встановлення основних стратегічних напрямів для удосконалення вітчизняного законодавства (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3.). Метод прогнозування допоміг сформулювати пропозиції адаптації стандартів ЄС у сфері міграційної політики до українських реалій з урахуванням сучасних протиепідемічних заходів та тенденцій до їх посилення (підрозділ 3.3.).

Логічність та послідовність розгляду дисертанткою спектру питань, що охоплюють собою тему дисертаційного дослідження дозволила сформулювати висновки, цінні не лише для науки адміністративного права, але і для наукових

розвідок у сфері теорії права, конституційного права. Зокрема, вказане стосується виокремлених в роботі тенденцій щодо системи джерел права, що регулюють відносини у сфері звернення громадян при перетині державного кордону України, основних доктринальних підходів щодо трактування їх поняття та конститутивних характеристик.

Загальний аналіз змісту дисертаційної роботи засвідчує те, що дослідження відзначається системним, цілісним, самостійним характером та дійсно якісним рівнем критичного аналізу теоретичної та емпіричної основи дослідження. З такої позиції підготовлене дослідження є ціннісним внеском у спектр наукових доробків доктрини адміністративного права та теорії права.

В процесі розкриття обраного предмета дослідження у роботі послідовно було охарактеризовано наукову доктрину в сфері розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України; всебічно розкрито законодавство, яке регулює розгляд звернень громадян при перетині державного кордону України; якісно із позиції дефінітивної техніки визначено поняття та види звернень громадян при перетині державного кордону України; охарактеризовано систему органів державної влади, уповноважених розглядати звернення громадян при перетині державного кордону України; визначено особливості відповідальності за порушення законодавства, яке регулює розгляд звернень громадян при перетині державного кордону України; з'ясовано особливості правового регулювання розгляду звернень громадян в країнах пострадянського простору; глибинно та всебічно охарактеризовано специфіку правового регулювання розгляду звернень громадян в країнах ЄС. Ґрунтовне розкриття у роботі означених вище аспектів предмета дослідження стали основою для якісної та затребуваної теорією і практикою розробки науково-теоретичні пропозицій для вирішення проблемних питань у досліджуваній сфері, а також напрацювання пропозицій до удосконалення національної системи законодавства.

Як наслідок окреслених аргументів, ознайомлення з підготовленою дисертаційною роботою дає підстави зробити висновок, що ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у

дисертації, ступінь їх достовірності та наукової новизни в цілому відповідають вимогам, що ставляться до такого виду робіт.

Повнота викладу положень дисертації в роботах, опублікованих автором. В. В. Дукою результати та висновки за дисертацією було викладено в 1 монографії, 4 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, та 4 статтях в наукових періодичних виданнях іншої держави (2 з яких у наукових періодичних виданнях держав, що входять до Європейського Союзу), а також у 9 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та круглих столах. Напрацьовані дисертанткою наукові положення мають оригінальний, самостійний характер. Посилання на авторські публікації у роботі присутні.

Практична і теоретична значимість отриманих результатів дисертаційного дослідження. Дисертаційне дослідження В. В. Дуки містить наукові положення, які відзначаються як науково-теоретичним, так і практичним значенням. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є одним з перших досліджень, в якому комплексно з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначено зміст, особливості, форми, види та порядок розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України, а також надано на них відповіді. У результаті дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачкою. Самобутність наукових напрацювань та їх оригінальність визначаються гармонійним поєднанням усталених доктринальних підходів та новітніх трендів у визначенні процедури звернення громадян при перетині державного кордону, детермінованих ґрунтовними трансформаціями усіх сфер суспільних правовідносин.

За результатами аналізу джерел авторкою здійснено власні напрацювання та сформульовано на їх підґрунті висновки, які визначають наукову новизну та достовірність одержаних в результаті дослідження результатів.

Підготовлена робота відзначається низкою авторських напрацювань, які є вдалими із позиції їх логічності, належної аргументованості та затребуваності сучасною наукою та практикою.

Зокрема, імпонують авторські висновки про те, що єдиною специфічною формою взаємодії особи з органами Держприкордонслужби, подібною до звернень громадян, слід вважати визначені у законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI заяви (звернення) про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (п. 8 ч. 1 ст. 1 та абз. 2 ч. 2, ч. 3 ст. 5). Таку заяву, на думку дисертантки, важко визначати зверненням громадян, тому вона має розглядатися як процедурний документ стосовно набуття особою статусу біженця. Крім того, навіть формально вона не охоплюється вимогами Закону № 393 оскільки на час подання заяви (звернення) про біженство особа яка її подає, не є громадянином України та не перебуває в Україні легально, як це вимагають приписи Закону № 393 для іноземців (с. 54).

В якості такої, що відображає сучасні тренди доктрини і практики в сфері адміністративістики, слід визнати позицію авторки щодо поділу звернень громадян при перетині державного кордону залежно від змісту такого звернення на пропозиції, скарги та петиції (с. 76).

Імпонує висновок дисертантки щодо недоліків у роботі органів Державної екологічної інспекції України. Зокрема, як вказує авторка, досі мають місце програмні помилки при спробі подати електронне звернення (сервіс вже тривалий час працює у тестовому режимі). Справді варто підтримати позицію, що на сьогодні важливе значення набуває зворотній зв'язок органів влади на їх сторінках у соціальних мережах (с. 104).

Позитивно сприймається також авторський підхід щодо необхідності на нормативно-правовому рівні виділити скаргу у якості самостійної форми звернень громадян при перетині державного кордону, що обумовлено наступними її індивідуальними ознаками: необхідність встановлення скорочених строків розгляду; наявність підвищених вимог до оформлення; необхідність встановлення посиленої відповідальності посадових осіб за порушення порядку її розгляду; доцільність закріплення особливих умов обліку та моніторингу (с. 180).

Важливого значення також набувають чіткі рекомендації, сформовані авторкою щодо сучасного стану та перспектив удосконалення законодавства в означеній сфері, де, серед іншого, дисертанткою рекомендовано змінити модель адаптації стандартів ЄС до українських реалій з урахуванням протиепідемічних заходів, але з дотриманням норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка включає комплексний підхід з врахуванням принципів міграційної політики країн ЄС; скорегувати реалізацію міграційних програм та синхронізувати роботу митних та прикордонних служб ЄС та України в умовах протиепідемічних заборон; усунути процедурні бюрократичні бар'єри при реєстрації мігрантів, обміні інформацією стосовно перетину кордону, наданні відповідей на запити щодо ідентифікації особи мігранта; здійснити уніфікацію міграційного, візового та митного законодавства в частині процедурних аспектів звернення громадян при перетині державного кордону.

Необхідно також підтримати позицію авторки на мовні проблеми, що мають місце під час реалізації права на звернення громадян при перетині державного кордону. Зокрема, авторкою встановлено, що суттєвою проблемою на шляху реалізації громадянами права на звернення при перетині державного кордону є мовне питання. Розв'язання зазначеного питання можливо завдяки запровадженню такої посадової вимоги до осіб, що забезпечують перетин державного кордону, як знання та використання двох офіційних мов ООН та присутність в пункті пропуску через державний кордон України співробітника Держприкордонслужби, який вільно володіє мовою на якій розмовляють громадяни країни, на кордоні з якою розміщено пункт пропуску (с. 210).

Потрібно зазначити, що наведеними положеннями наукова та прикладна цінність підготовленого дослідження не вичерпується. Здійснені В. В. Дукою наукові розробки відзначаються належним рівнем новизни та затребуваності сучасною наукою і в інших аспектах комплексу тих питань, які входили до предмета дисертаційної роботи.

Викладені в дисертаційному дослідженні В.В. Дуки положення мають як науково-теоретичне, так і практичне значення. Зокрема, отримані наукові

розробки можуть отримати своє застосування: у науково-дослідній діяльності для подальшого вивчення та наукових розробок щодо порядку розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України; у правотворчості – для внесення змін та доповнень до законів і підзаконних нормативно-правових актів, якими регламентується порядок розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України; у правозастосовній діяльності – при вирішенні спорів, пов'язаних із розглядом звернень громадян при перетині державного кордону України; у навчальному процесі. Позитивним є те, що результати дисертаційного дослідження отримали своє практичне застосування, зокрема, були використані для підготовки лекцій та навчально-методичних матеріалів у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова та Національній академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Незважаючи на позитивну оцінку підготовленої наукової роботи в якості фундаментальної та завершеної праці, слід зазначити, що дисертаційне дослідження містить певні положення, які спонукають до дискусії та потребують додаткової аргументації.

1. Питання доступу до міжнародного захисту на кордоні є вкрай актуальним для України, адже ще у 2017 році у справі «Кебе та інші проти України» ЄСПЛ визнав, що в Україні відсутній ефективний засіб правового захисту від вислання у країну, де людині загрожує небезпека, у ситуації, коли щодо неї винесено рішення про відмову в перетині державного кордону. У наведеній справі співробітники прикордонної служби відмовили громадянам Еритреї та Ефіопії у тому, щоб зійти на берег у порту м. Миколаєва і, відповідно, звернутися за захистом в Україні. Доступ до міжнародного захисту шукачі захисту отримали лише після застосування ЄСПЛ тимчасового заходу за правилом 39 Регламенту ЄСПЛ. У зв'язку із чим, позитивно сприймаючи сформульований авторкою висновок щодо неправомірності обмеження права на звернення іноземцям, які потрапили на територію України неправомірно, а також іноземцям до моменту їх пропуску на територію України в межах ст. 1 Закону № 393 (с. 45), акцентуємо увагу на

необхідності більш широкого розкриття вказаної норми в контексті висловлення пропозицій по удосконаленню національного законодавства.

2. В межах наукової новизни авторкою вперше обґрунтовано необхідність створення в Україні урядової правозахисної інституції, яка стане базисом оновленої виконавчо-розпорядчої моделі розгляду звернень громадян при перетині державного кордону та сприятиме підвищенню ефективності реалізації громадянами, іноземцями та особами без громадянства відповідного права. Серед іншого В.В. Дука вказує, що, враховуючи особливості звернення громадян при перетині державного кордону, існування такої структури буде сприяти прийняттю рішення з приводу порушеного у зверненні питання без його переадресації (с. 74). Вважаємо за необхідне подискутувати з авторкою щодо такої позиції, зважаючи на те, що національним законодавством встановлено чітку організаційну структуру розгляду досліджуваних звернень і створення окремої інституції навряд чи надаватиме можливість розглядати такі звернення безпосередньо, оскільки для цього таку інституцію слід наділити достатнім обсягом повноважень для вирішення усіх питань, що можуть стати предметом звернення громадян, іноземців та осіб без громадянства при перетині державного кордону. Така інституція може лише слугувати допоміжним інструментом реалізації такого права на зразок омбудсменів з різних категорій правовідносин.

3. В межах висновків до розділу 2 дослідження, авторкою стверджується, що реалізація права на звернення громадян пов'язана з наявністю підстав вважати свої права порушеними діями чи бездіяльністю представників Держприкордонслужби, митних та інших органів (с. 130). Разом із тим у тексті дисертації йдеться лише про те, що підставою звернення громадян зі скаргою при перетині державного кордону можуть бути дії: якими порушено права і законні інтереси особи; якими створюються перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; щодо незаконного покладення обов'язків; щодо примушення виконання певних дій; щодо притягнення до відповідальності тощо (с. 76). У зв'язку із чим потребує уточнення підстав, за яких у громадян виникає право на

звернення при перетині державного кордону за іншими видами звернень, окрім скарг.

4. У роботі було б доречно запропонувати авторську класифікацію звернень громадян при перетині державного кордону. Тоді можна було б зробити більш чіткий висновок про необхідність проведення ревізії правових норм, які встановлюють видовий склад звернень громадян й виключення з них тих видів, які не відповідають реаліям сьогодення (зокрема, телеграми) (с. 130). У зв'язку з цим дещо спірним вбачається виділення телеграм як окремого виду звернень громадян. У зв'язку із цим додаткового обґрунтування та напрацювання потребують такі форми звернень, які можна вважати заміною телеграмам, від яких відповідні сервісні служби відмовились, зважаючи на їх низький попит серед населення, та прирівняння схожих форм із письмовою формою звернень, в тому числі щодо звернень в електронній формі.

5. У підрозділі 3.3 дослідження, який спрямований на визначення перспектив адаптації національного законодавства України до законодавства ЄС у досліджуваній сфері доречно було б деталізувати позицію авторки щодо нагальних змін у вітчизняному законодавстві в контексті наближення правопорядків України та ЄС. Особливого значення це питання набуває у зв'язку з вступом в силу Шенгенського кодексу ЄС про кордони. Зважаючи на те, що вказаний акт прийнятий як регламент і має обов'язкову силу на території ЄС було б цікаво почути позицію авторки які стратегічні питання викладені у Шенгенському кодексі мали б бути вирішені у законодавстві України і на якому рівні (на рівні законів чи підзаконних актів) та можуть позитивно вплинути на правове регулювання досліджуваної тематики.

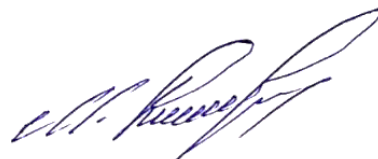
Проте, висловлені зауваження не торкаються концептуальних положень дисертаційного дослідження В.В. Дуки, здебільшого стосуються дискусійних проблем, у жодному разі не применшують належного рівня підготовленого дослідження і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, на її наукову і практичну значущість.

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення авторкою вимог академічної доброчесності. У роботі наявні коректні посилання на джерела інформації при використанні ідей, розробок, тверджень, відомостей, дотримано вимог норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Враховуючи вищевикладене, дисертаційна робота Дуки Валерії Володимирівни на тему: «Правові та організаційні засади розгляду звернень громадян при перетині державного кордону України» відповідає галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 167. Дука Валерія Володимирівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
народний депутат України**



М. О. Стефанчук

