

До разової спеціалізованої
вченої ради ДФ 2023-54
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

В І Д Г У К

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Моти Андрія Федоровича на дисертацію Науменко Наталії Миколаївни «Міжнародно-правове співробітництво України з питань реадмісії», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 29 «Міжнародні відносини» за спеціальністю 293 «Міжнародне право»

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження. Забезпечення міграційного правопорядку виявилось важливим завданням для становлення державності та реалізації євроінтеграційних прагнень української нації. Геополітичне розташування нашої країни зумовлює необхідність міжнародної співпраці у врегулюванні переміщення населення, окрім пошуку нових організаційно-правових форм ефективного використання транзитних можливостей української території.

Розвиток ефективної політики повернення, зокрема в її регіональному вимірі, спільне запровадження превентивної діяльності щодо боротьби з нелегальною міграцією розглядаються як ключові елементи співробітництва з Європейським Союзом у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Національні стратегічні завдання пов'язані з досягненням необхідного рівня стримування та протидії нелегальній міграції, що можливо за умови належного забезпечення, інформаційного супроводження та вдосконалення процедур повернення іноземців та осіб без громадянства, які порушили законодавство України, до країн походження або третіх країн, їх примусового видворення за межі України та передачі відповідно до міжнародних договорів з дотриманням основоположних прав і свобод людини. Саме тому невід'ємним інструментом спільного управління міграційними потоками між державними територіями визнається реадмісія,

на основі якої реалізуються швидкі й ефективні процедури ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які незаконно перебувають на території тієї чи іншої держави.

За такої ситуації цілком необхідними є доктринальний пошук правових норм, що регулюють відносини в міграційній сфері, оскільки поза дією права описані процеси неможливо впорядкувати. Авторка дисертації Н. М. Науменко, крім того, наводить власні чинники актуальності обраної теми, які безумовно відповідають сучасним міжнародно-правовим реаліям. Водночас, є всі підстави вважати, що цінність комплексного дослідження питань міжнародно-правового співробітництва України у сфері реадмісії полягає в необхідності науково обґрунтованого підходу до організації взаємодії у створенні простору, на якому гарантується безпека подорожуючим, дотримання прав особи, незалежно від легальності її становища та ефективність державного управління в міграційній сфері.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація побудована на дослідженні змісту міжнародних домовленостей України про реадмісію, зокрема угод та імплементаційних (виконавчих) протоколів. Як видається саме цим зумовлена структура роботи, яка складається із вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Основні дослідницькі частини роботи присвячені з'ясуванню правової природи й юридичного значення Угоди про реадмісію між Україною та Європейським Співтовариством від 18 червня 2007 р., інших, пов'язаних з нею міжнародних договорів (розділ 1), а також міжнародно-правовому співробітництву з питань реадмісії між Україною, азійськими та європейськими державами, які не є членами ЄС (розділ 2). Реадмісійні домовленості з Данією, Ісландією та Норвегією також досліджуються в розділі 1 «Міжнародно-правове співробітництво з питань реадмісії між Україною та державами – членами Європейського Союзу» з міркувань

спільності (і в певному сенсі навіть тотожності – як зазначає авторка) міжнародно-правового регулювання реадмісії у відносинах з перерахованими державами, що ґрунтуються на положеннях Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб 2007 р.

У подібний спосіб відображені основні результати дисертації, що опубліковані в наукових фахових виданнях з міжнародного права.

Саме у такій інтерпретації дисертація Н. М. Науменко відрізняється від досліджень з питань реадмісії, проведених іншими авторами, зокрема юридичних аспектів цього інституту.

Відповідно до обраного авторського підходу найбільш масштабне застосування в аналізованому дослідженні здобув формально-логічний метод для визначення особливостей укладення, набрання чинності, дії і припинення дії міжнародних угод про реадмісію за участю України. Основна увага в роботі фокусується на Угоді між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб 2007 р., що характеризується як самодостатній міжнародно-правовий договір з прямою дією для врегулювання питань реадмісії у відносинах між певною державою – членом ЄС та Україною. Удосконалено розуміння основних ознак цієї угоди, до яких віднесено її змішаний (mixed) та двосторонній (bilateral) характер, а також використання найменування «міжнародна угода» (agreement) для термінологічного відмежування міжнародних договорів, які ЄС укладає з іншими суб'єктами міжнародного права, – від так званих «засновницьких (установчих, первинних) міжнародних договорів» («founding treaties»).

Цілком обґрунтовано, також з формально-логічних підстав, в якості реадмісійних Н. М. Науменко розцінює міжнародні двосторонні угоди України про повернення осіб відповідно з Угорською Республікою 1993 р., з Республікою Польща 1993 р., з Латвійською Республікою 1997 р., з Республікою Молдова 1997 р., з Узбекистаном 2000 р. і з Республікою Болгарія 2001 р., а також відповідні міжнародні документи обов'язкового характеру, які були укладені на підставі зазначених двосторонніх угод,

незважаючи на відсутність у їх назвах і текстах терміну «реадмісія», оскільки об'єкт зазначених угод – це міжнародно-правове регулювання відносин у сфері реадмісії між Україною і відповідною державою.

В якості прикладного наукового здобутку слід відзначити обґрунтування юридичної природи імплементаційних протоколів та їх взаємозв'язок з угодами про реадмісію. Практичним виявом сформульованого в дисертації висновку, відповідно до якого імплементаційні протоколи є самостійними (підкреслення наше – А. М.) міжнародними договорами стала характеристика базової угоди як самодостатнього правового інструменту для врегулювання питань реадмісії у відносинах між Україною і певною державою. Єдиним застереженням може бути лише використання терміну «самостійний», оскільки небезпідставно в роботі зазначається, що імплементаційні протоколи є міжнародними договорами, які співвідносяться з угодою про реадмісію як норми права спеціального характеру (*lex specialis*) з нормою права загального характеру (*lex generalis*) і створюють умови для ефективної реалізації положень відповідної угоди та загалом – для підвищення ефективності міждержавного співробітництва з питань реадмісії. Видається, що термін «окремий» міжнародний договір для характеристики імплементаційних (виконавчих) протоколів є більш вдалим.

Поняття реадмісії стало предметом наукових досліджень порівняно нещодавно. Це зумовлено нетривалою історією застосування цього інституту в Європі. Зважаючи на це, не слід було очікувати глибокого ретроспективного аналізу реадмісійних процедур, що зрештою й продемонстрував зміст роботи, де послідовно відображено становлення міжнародно-правової регламентації повернення фізичних осіб у сучасний період незалежності України.

У діалектичному аспекті розглянуто особливості розвитку міжнародної договірної практики України у сфері реадмісії. Укладення двосторонніх міжнародних угод про реадмісію між Україною та відповідно Данією, Ісландією та Норвегією на тих самих умовах, на яких укладена Угода про

реадмісію 2007 р., здобувачка пояснює бажанням ЄС запровадити уніфіковані механізми міжнародно-правового регулювання питань реадмісії між державами – членами (до яких зокрема належить і Данія), державами, які мають тісні відносини з ЄС (зокрема, Ісландією та Норвегією), і третіми країнами.

Стан реадмісійних домовленостей з Російською Федерацією та Республікою Білорусь охарактеризовано в контексті широкомасштабної збройної агресії проти України. Наведено юридичні аргументи зупинення дії Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом РФ про реадмісію і Виконавчого протоколу про порядок реалізації цієї Угоди 2012 р. на основі права міжнародних договорів через докорінну зміну обставин, які становили істотну підставу згоди учасників на обов'язковість для них міжнародного договору. Як наслідок, у роботі підтверджується звільнення України від зобов'язання виконувати зазначені договори протягом періоду зупинення їх дії.

Також зрозуміло виглядає характеристика співвідношення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2014 р. й Угоди про реадмісію 2007 р. як норм права загального характеру (*lex generalis*) і норм права спеціального характеру (*lex specialis*) відповідно до спеціально-юридичного методу дослідження, що застосовано було, як зазначалося вище, для з'ясування правової природи імплементаційних (виконавчих) протоколів до угод про реадмісію за участю України.

Наукова новизна і достовірність положень, висновків, рекомендацій та практичних результатів дисертації. У проведеному Н. М. Науменко дослідженні отримані нові теоретичні та прикладні результати, що характеризують сучасний стан, особливості й закономірності розвитку міжнародно-правового співробітництва з питань реадмісії між Україною та іншими державами.

Безумовним досягненням роботи, що відображає її оригінальний характер стала класифікація міжнародних угод про реадмісію за участю України відповідно до таких основних критеріїв: а) за наявністю спільного кордону між Україною та іншою державою; б) за суб'єктним складом; в) за рівнем укладення угоди про реадмісію. Обрані авторкою дисертації критерії дали можливість виокремити види угод з суттєвими особливостями, що стосуються важливих аспектів їх реалізації та практичних наслідків міжнародно-правового співробітництва України у сфері реадмісії.

Комплексний підхід до розгляду проблем реадмісії та розв'язання, визначених в аналізованій роботі завдань реалізовано шляхом об'єктивного дослідження реадмісійних угод України у взаємозв'язку з іншими досягнутими міжнародним домовленостями, що покликані забезпечити бажаний міграційний результат та є зрештою відображенням обраної міграційної політики. Сформульовано цілком правильний висновок і встановлено зв'язок Угоди про реадмісію з Угодою між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз 2007 р., оскільки зазначені міжнародні договори регулюють пов'язані між собою міжнародні відносини і відтак були задумані фактично як єдиний механізм міжнародно-правового регулювання легальних і нелегальних підстав перебування громадян України на території держав – членів ЄС і відповідно легальних і нелегальних підстав перебування на території України громадян держав – членів ЄС, що є проявом «пакетного принципу укладення угод про режим взаємних поїздок громадян».

Натомість Н. М. Науменко в контексті «пакетного принципу», послуговуючись системно-структурним аналізом, встановлено взаємозв'язок обмеження можливості громадян РФ в'їжджати, прямувати транзитом, перебувати і пересуватися територією України із зупиненням дії реадмісійних домовленостей з цією країною.

В якості практичних рекомендацій запропоновано припинення двосторонніх міжнародних угод України про реадмісію з Угорською Республікою 1993 р., з Республікою Польща 1993 р., з Латвійською

Республікою 1997 р. та з Республікою Болгарія 2001 р., а також відповідних міжнародних документів обов'язкового характеру, які були укладені на підставі зазначених двосторонніх угод – або через денонсацію однією зі сторін (як Угоди із Словацькою Республікою 1993 р.), або на підставі спільного рішення сторін (як Угоди із Литовською Республікою 1996 р.). Означений практичний результат є наслідком формально-логічної позиції авторки з оцінки зазначених документів як угод про реадмісію. Зроблено висновок, що зміст усіх зазначених двосторонніх міжнародних договорів не відповідає вимогам п. 2 ст. 216 Договору про функціонування Європейського Союзу (угоди, укладені Союзом, носять обов'язковий характер для ... держав-членів).

Належну вірогідність результатів дисертації забезпечено використанням комплексу загальнонаукових і спеціальних методів. Зважаючи на обґрунтованість результатів, відповідно до зазначеного попередньо, здобувачка вдало використала дослідницький інструментарій, що обумовило вирішення наукового завдання та досягнення мети дисертаційної роботи – встановлення загальних закономірностей та особливостей міжнародно-правового співробітництва України з питань реадмісії.

Основні наукові висновки і теоретичні положення, запропоновані авторкою роботи засновані на аналізі чинного законодавства України, зокрема реадмісійних домовленостей, а також міжнародно-правової практики. Список використаних джерел дисертації нараховує 536 найменувань (з них 210 – іноземними мовами), що є більш ніж достатнім для виконання визначених завдань. Результати роботи отримали належну апробацію на наукових конференціях.

Дисертація написана грамотно, науковим мовним стилем. Академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації у дисертації та наукових публікаціях здобувачки не виявлено.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Науменко Наталії Миколаївни, слід зазначити, що деякі його положення, як і будь-якої іншої творчої праці, є спірними і створюють підґрунтя для наукової дискусії, а також потребують додаткової аргументації під час публічного захисту.

1. Потребує пояснення позиція, висловлена на с. 46 роботи про обмеження її предмету власне імплементаційними протоколами, які вже набрали чинності. Науковий пошук передбачає дослідження ретроспективних та перспективних аспектів, що є основою для висновків про можливість, необхідність і доцільність певного явища. З'ясування змісту документів, що були розраховані на застосування реадмісійних угод і втратили чинність фіксує об'єктивну тенденцію розвитку існуючого стану міжнародного співробітництва, наявність умов його удосконалення або, як мінімум, відсутність обставин, що цьому перешкоджають. Тим більше, що за змістом роботи простежується аналіз змісту нечинних міжнародних домовленостей – Угоди між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон 1993 р., Протоколу про виконання цієї Угоди того ж року, Угоди між Урядом України та Урядом Литовської Республіки про передачу та прийом осіб 1996 р., Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон 1997 р., Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію 2006 р., Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію 2012 р. і Виконавчого протоколу про порядок її реалізації того ж року, тощо.

2. За рахунок дослідження перспективних аспектів міжнародно-правового співробітництва з питань реадмісії можливий оптимальний вибір структури дисертаційного дослідження, сфокусованого також на удосконаленні нормативної бази, опрацюванні нових реадмісійних документів та рекомендацій для компетентних органів, відповідальних за

здійснення реадмісії. Запропонований підхід забезпечив би довершеність авторських поглядів та уникнення зайвого повторення.

3. Попри достатньо широкий перелік наукових і навчально-методичних робіт (зокрема, зарубіжних авторів), наведених у списку використаних джерел дисертації, недостатнім є доктринальний аналіз теоретичних позицій з посиланням на ті чи інші висновки окремих вчених.

4. У контексті попередньо зазначеного, теоретична основа могла би стати запорукою досягнення додаткових наукових результатів проведеного дослідження за обраною темою. Зокрема, робота не містить сформованих авторських поглядів на поняття міжнародно-правового співробітництва з питань реадмісії, розуміння якого важливе з прикладних міркувань також. За такої рекомендації з'являється можливість встановити необхідні елементи досліджуваного співробітництва, що не обмежуються юридичними нормами, а передбачає інституціональні утворення, наприклад, Спільний комітет з питань реадмісії відповідно до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб.

5. Авторський висновок про те, що прискорена процедура здійснення реадмісії за Імплементативним протоколом з державами Бенілюксу (Бельгією, Нідерландами і Люксембургом) відноситься до повноважень саме Державної міграційної служби України (с. 56 дисертації) потребує свого логічного завершення, шляхом встановлення відповідності положенням Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 лютого 2015 року № 158 і як наслідок внесення змін до цього національного документу.

Вказані зауваження переважно носять рекомендаційний характер, оскільки зумовлені власним поглядом на досліджувані питання і не впливають на науковий рівень роботи, в межах якої вдалося виконати визначені завдання й отримати необхідні прикладні результати. Цілком

імовірно, що дискусійні позиції стануть підґрунтям майбутніх наукових пошуків авторки дисертації.

Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертаційне дослідження на тему «Міжнародно-правове співробітництво України з питань реадмісії» за актуальністю, ступенем новизни представлених теоретичних результатів, їх наукової обґрунтованості, повноти викладення в опублікованих наукових працях, рівнем виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукової діяльності відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а його авторка – Науменко Наталія Миколаївна заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії зі спеціальності 293 «Міжнародне право».

Офіційний опонент,

начальник кафедри (завідувач кафедри) адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького,
доктор юридичних наук, професор



Андрій МОТА