

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9

М. А. Баламуш, ст. викладач
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ МІГРАЦІЙНОГО РЕЖИМУ У ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статті розкривається історія розвитку наукової думки про міграційний режим в Україні як вид адміністративно-правових режимів, аналізують різні наукові підходи щодо визначення адміністративно-правових режимів та визначається місце міграційного режиму в системі правових режимів України. Акцентується увага на недостатньому рівні дослідження міграційного режиму як однієї із категорій адміністративного права.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, міграційна політика, міграційний режим, міграційні відносини.

Постановка проблеми. Серед важливих завдань, які сьогодні стоять перед суспільством і державою, можна виділити такі: забезпечення ефективного правового регулювання та публічного адміністрування міграційних процесів, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, посилення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків.

Вирішити поставлені завдання допомагає міграційний режим, що існує в Україні. Визначення змісту, структури та системи міграційного режиму в Україні є однією з умов розбудови правової держави на сучасному етапі державотворення та важливою умовою реалізації державної міграційної політики в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, які стосуються загальних питань визначення змісту та структури правових і адміністративно-правових режимів: С. Алексєєва, В. Белевцевої, М. Віхляєва, В. Ласточкина, С. Маїлян, О. Малько, М. Матузова, О. Миколенка, Т. Мінки, В. Настюка, В. Нерсесянца, О. Окопник, С. Поповчука, В. Рушайло, І. Соколової та ін. Міграційні процеси, що відбуваються у світі і в Україні, а також державна міграційна політика досліджувались у працях: О. Аніної, О. Воронягнікова, І. Гарної, Д. Голобородька, Н. Грабар, С. Константинова, О. Кузьменко, О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Олефіра, Л. Савранчук, О. Савченко, С. Саїва, О. Сікорського, В. Столбового, А. Супруновського, Н. Тиндик, Н. Цекалової та ін.

Водночас категорія «міграційний режим» у наукових дослідженнях окремо не аналізувалася. Виключення становить праця В. Снігура, який у межах кандидатської дисертації розглядає міграційний режим як засіб реалізації міграційної політики в Україні. Разом із тим автор зосереджує увагу не стільки на змісті міграційного режиму, його структурі та системі, скільки на характеристиці механізму забезпечення міграційного режиму в Україні, який включає: систему правових актів; організаційно-структурні формування; організаційно-правові методи та способи [1].

Метою статті є висвітлення сучасного стану наукових досліджень міграційного режиму у доктрині адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. В науці адміністративного права довгий час зосереджувалась увага виключно на, так званих, спеціальних режимах, які є розповсюдженими

відносин в тій же мірі, як суспільні відносини визначають специфіку адміністративно-правового регулювання. Процес впливу один на одного є обопільним. Тому відмічаючи позитивні зрушення у світогляді С. Поповчука щодо визначення адміністративно-правових режимів, не можемо погодитись з його позицією, що специфічність адміністративно-правового регулювання, наприклад, в межах міграційного режиму, обумовлена виключно міграційними відносинами, що склалися у середині країни та в цілому у світі. Міграційні відносини не є статичним явищем у суспільстві, а тому їх формування і розвиток обумовлений, в тому числі, і відповідним набором правових засобів, які передбачає міграційне законодавство України.

Серед негативних моментів концепції С. Поповчука можна відмітити наступне:

– автор стверджує, що правові режими є штучно створеними державою правовими засобами. Є загальновизнаним постулатом в теорії держави і права те, що правова система України та її система права є об'єктивними. Пояснюється це, передусім, об'єктивною потребою виникнення тих чи інших правових норм у суспільстві. Правові режими є складовою частиною як національної правової системи, так і системи права України. Тому стверджувати, що правові режими є штучним утворенням держави, автоматично означає визнання в цілому права штучним утворенням держави, яке виникло для задоволення її інтересів. Штучними можуть бути лише класифікації адміністративно-правових режимів, бо такі класифікації є результатом наукової діяльності людей. Саме тому наукова класифікація носить суб'єктивний характер;

– концепція адміністративно-правових режимів С. Поповчука містить багато протиріч. Так, з одного боку, автор стверджує, що правовий режим – це, як правило, специфічний вид правового регулювання, виражений у своєрідному комплексі правових зобов'язань і правових обмежень, а, з другого боку, зазначається, що адміністративно-правовий режим – це комплекс суспільних відносин певного виду діяльності. Також, в одному випадку, зміст правових засобів, які входять до адміністративно-правового режиму, розкривається через поняття об'єкт і предмет режиму, а, в другому випадку, С. Поповчук до елементів юридичної структури адміністративно-правового режиму відносить: регламентацію діяльності, систему дозволів, реєстраційну діяльність, облік, контроль, пряму заборону, заходи адміністративного примусу. Наука адміністративного права є галуззю юридичною наукою. Це означає, що всі явища, які попадають в поле зору юридичної науки, слід розглядати саме з юридичних позицій, а не соціологічних, політичних чи будь-яких інших. Не можна, в одному випадку, стверджувати, що правовий режим це суспільні відносини, а в другому випадку, робити висновки, виходячи з того, що правовий режим це специфічний вид правового регулювання. Елементи ж, які складають зміст адміністративно-правового режиму, на нашу думку, повинні бути чітко визначені та обґрунтовані. Тому аналіз об'єкту та предмету адміністративно-правових режимів вважаємо таким, що не має методологічного значення і не сприяє формулюванню висновків, які б розвивали теорію адміністративного права та позитивно позначалися на розвитку адміністративного законодавства і ефективності правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації;

– автор акцентує увагу на тому, що адміністративно-правові режими виникають там, де необхідно запобігти чи протидіяти системним негативним явищам у суспільстві. Тобто вся концепція адміністративно-правових режимів звелася до закріплення в чинному законодавстві України спеціальних режимів, основна мета створення яких – протидія злочинності, охорона публічного порядку та захист національної безпеки. Адміністративне право теж можна розглядати як один із галузевих правових режимів. Тоді виходить, що основна мета створення і існування адміністративного права це охорона публічного порядку, захист національної безпеки та протидія протиправним посяганням. Переконані в тому, що правові режими не можна пов'язувати виключно з екстремальними ситуаціями, що виникають чи можуть виникнути у суспільстві. Основні цілі будь-якої галузі права це, по-перше, закріплення за допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин, по-друге, стимулювання тих суспільних відносин, що

- довести, що міграційний режим сьогодні є видом адміністративно-правових режимів [1, с. 10-30];
- аргументувати позицію, згідно з якою міграційний режим є структурою, яка включає до свого складу три елементи: 1) систему правових актів, що є основою функціонування даного механізму; 2) організаційно-структурні формування; 3) організаційно-правові методи та способи, які забезпечують функціонування даного механізму [1, с. 55, 175].

За цим алгоритмом В. Снігур і розкриває особливості міграційного режиму та характеризує його як один із видів адміністративно-правових режимів в Україні.

Разом з тим, запропонована В. Снігур концепція міграційного режиму має, на нашу думку, певні недоліки.

По-перше, автор, при характеристиці міграційного режиму перебільшує роль держави та її органів, як основних суб'єктів міграційних відносин в Україні, і майже нівелює значення фізичних осіб як учасників цих відносин. Тобто при характеристиці організаційно-структурних формувань, вчений зосереджує свою увагу на системі і компетенції органів публічної адміністрації, які реалізують міграційну політику в державі та здійснюють свої повноваження у сфері міграційних відносин [1, с. 52-126], а при характеристиці організаційно-правових методів та способів, які забезпечують функціонування міграційного режиму, зупинився лише на характеристиці заходів адміністративного примусу [1, с. 129-172]. Тобто громадяни України, іноземці та особи без громадянства у такій концепції міграційного режиму виступають лише об'єктами правового впливу і не представлені як учасники міграційних правовідносин, які реалізують свої права, свободи і обов'язки, в тому числі, і через встановлені законодавством адміністративні процедури. По-суті відбулася прив'язка поняття «міграційний режим» до правотворчої і правозастосовної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері міграційних відносин. Переконані, що поняття «правовий режим», «адміністративно-правовий режим» та «міграційний режим» передусім характеризують специфіку правового регулювання певної сфери суспільних відносин, яка (специфіка) набуває свого прояву у закріпленні правового статусу не тільки суб'єктів, наділених владними повноваженнями, а й всіх інших учасників цих відносин.

По-друге, в роботі В. Снігур можна знайти певні суперечності. Так автор стверджує, що у змісті адміністративно-правового режиму варто виділити такі основні елементи: його цільове призначення, правові принципи, об'єкт адміністративно-правового регулювання (пояснюється це тим, що предмет і метод правового регулювання не розкривають усього різноманіття юридичного впливу), юридичний статус суб'єктів, адміністративно-правовий інструментарій [1, с. 18]. Але далі, стверджуючи, що міграційний режим є видом адміністративно-правових режимів, В. Снігур робить висновок, що міграційний режим в Україні складається з трьох елементів: 1) системи правових актів, що є основою функціонування даного механізму; 2) організаційно-структурних формувань; 3) організаційно-правових методів та способів, які забезпечують функціонування даного механізму [1, с. 55, 175]. Куди ж тоді поділися традиційні елементи, які на думку вченого, характеризують усі адміністративно-правові режими?

По-третє, В. Снігур переконаний в тому, що основне і головне в адміністративно-правовому режимі, в тому числі і міграційному режимі, – це попередження або ускладнення злочинної й іншої протиправної діяльності в сфері забезпечення державної і суспільної безпеки [1, с. 16]. Таку ж думку висловлює в своїх працях російський вчений В. Ласточкін [6, с. 56]. З цим важко погодитись, адже вважаємо, що головне в міграційному режимі – врахування специфіки суспільних відносин, які необхідно врегулювати. Така специфіка дійсно може проявлятися в закріпленні в чинному законодавстві додаткових заходів національної безпеки. Яскравим прикладом цього є режим воєнного стану [7], який вводиться у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Коли ж мова йде про інші види адміністративно-правових режимів, серед яких особливе місце посідає міграційний режим, то слід визнати той факт, що встановлення таких режимів спрямоване, в першу чергу, на забез-



M. A. Balamush, Senior Lecturer
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

CURRENT STATUS OF RESEARCH MIGRATION REGIME IN THE DOCTRINES OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The article reveals the history of scientific thought on the migration regime in Ukraine as a form of administrative and legal regimes, analyze different scientific approaches to determining the legal and administrative regimes and the place of migration regime in the system of legal regimes in Ukraine. The attention to insufficient study migration regime as one of the categories of administrative law.

Key words: administrative and legal regime, migration policy, migration regime, migration relations.