

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

у адміністративно-політичній та господарській сферах адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування. Наприклад, у адміністративно-політичній сфері розкривалися зміст та особливості реалізації: режиму надзвичайного стану (А. Басов, С. Магда); режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб (Л. Коробочкіна, К. Ростовська, О. Семіног); режимів особливих адміністративно-територіальних утворень (В. Бібік); митних режимів (О. Афанасьєва, М. Мельник); режиму обігу зброї в Україні (О. Бокий); режиму інформації з обмеженим доступом (В. Баскаков), тощо. А у господарській сфері адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування розкривалися зміст та особливості реалізації: режиму транзиту (К. Бережна); режиму детінізації відносин (С. Позняков, І. Чеховська); адміністративно-правового режиму господарської діяльності в Україні (Т. Васильєва), тощо.

Лише незначна частина праць розкриває на рівні теорії адміністративного права зміст та види адміністративно-правових режимів (В. Белєвцева, В. Ласточкін, С. Маїлян, Т. Мінка, В. Настюк, С. Поповчук, В. Рушайло і ін.).

Одна частина з представлених праць розвиває в межах науки адміністративного права вже існуючі в теорії держави та права концепції правового режиму (В. Белєвцева, В. Ласточкін, С. Маїлян, В. Настюк і ін.).

Слід відмітити, що друга частина праць з проблем адміністративно-правових режимів, гармонійно поєднує наукові здобутки теорії права та досвід правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації. Тобто не відкидаються теоретичні напрацювання теорії держави та права, але вони суттєво переосмислюються і доповнюються з врахуванням особливостей адміністративно-правового регулювання та правозастосовної діяльності компетентних органів в Україні. Такі праці, на нашу думку, сприяють розвитку теорії адміністративного права з питань адміністративно-правових режимів. До таких наукових праць слід віднести монографії і дисертації Т. Мінки, С. Поповчука, В. Рушайло і інших вчених.

Так, цікаву і в той же час суперечливу концепцію адміністративно-правових режимів запропонував С. Поповчук. Його концепція будується на декількох основних тезах.

Перша теза полягає у тому, що адміністративно-правові режими, як і будь-які правові режими, є штучно створеними державою реальними правовими засобами із системою суб'єктів, об'єктів, умов, обставин часу й місця (території), процедур.

Друга теза полягає у тому, що адміністративно-правовий режим – це комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами і забезпечений сукупністю організаційно-правових засобів. Їх зміст визначається через об'єкт та предмет адміністративно-правового режиму.

Третя теза полягає у тому, що слід розрізняти об'єкт і предмет правового режиму. Об'єктом адміністративно-правових режимів є суспільні відносини, спрямовані на запобігання та подолання системних негативних явищ у тих сферах адміністративно-правового регулювання, де виникає висока імовірність чи безпосередня загроза життю, здоров'ю, честі й гідності громадян, державному суверенітету та територіальній цілісності України, економічній та екологічній безпеці, громадському порядку та ін. Предметом же адміністративно-правових режимів є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності публічної адміністрації та поведінки громадян і невідних юридичних осіб з метою недопущення, усунення чи мінімізації негативних для значної кількості осіб діянь і подій [2, с. 169-170].

В запропонованій концепції адміністративно-правових режимів є, на нашу думку, як позитивні, так і негативні моменти. До позитивних моментів можна віднести те, що автор стверджує, що суспільні відносини, які регулюються адміністративно-правовим режимом, визначають специфіку адміністративно-правового регулювання, а не навпаки. І дійсно, при характеристиці адміністративно-правових режимів науковці дуже часто надають перевагу методам, способам і типам правового регулювання, не помічаючи самі суспільні відносини та їх специфіку. Що ж тоді визначає специфіку адміністративно-правових режимів, – суспільні відносини, які необхідно врегулювати, чи сукупність правових засобів, за допомогою яких держава регулює певну сферу суспільних відносин? Вважаємо, що адміністративно-правове регулювання визначає специфіку суспільних

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

вже існують та відповідають загальним інтересам суспільства, по-третє, створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин і, по-четверте, вилучення з практики соціально небезпечних відносин [3, с. 254]. Тобто всі ці цілі притаманні і адміністративно-правовим режимам.

Т. Мінка в своїй докторській дисертації запропонувала авторську концепцію правового режиму адміністративного права, на підставі якої визначила зміст існуючих в Україні адміністративно-правових режимів [4]. Автор визначає правовий режим адміністративного права як правову форму функціонування відносин, що складають предмет адміністративного права і які забезпечуються комплексом правових способів, типів та методів адміністративно-правового регулювання, що створюють відповідний рівень динаміки цих відносин і визначають мету адміністративно-правового регулювання. Свою концепцію Т. Мінка будувала не тільки на основі представлених в теорії держави та права уявлень про правовий режим, а й на підставі вже існуючих на той момент розрізнених думок вчених про зміст та види адміністративно-правових режимів.

Докторська дисертація Т. Мінки, по-суті, складається з двох частин. Перша частина присвячена обґрунтуванню концепції адміністративно-правових режимів в Україні, а друга – видам та характеристиці адміністративно-правових режимів в діяльності органів внутрішніх справ. Саме перша частина дисертації акумулює в собі всі знання про адміністративно-правові режими, які станом на 2011 рік були представлені в спеціальній літературі.

Певний вплив на розвиток наукової думки в Україні щодо адміністративно-правових режимів мала монографія В. Рушайла [5]. Вчений один із перших на пострадянському просторі спробував чітко визначити елементи, які складають зміст адміністративно-правових режимів, та обґрунтував доцільність виділення кожного із запропонованих елементів. В монографії вказується, що в змісті адміністративно-правового режиму слід виділяти: цільову спрямованість режиму, правові принципи, об'єкти адміністративно-правового регулювання, юридичний стан суб'єктів та адміністративно-правовий інструментарій [5, с. 33]. Не дивлячись на те, що не в повній мірі погоджуємося з запропонованим В. Рушайло переліком елементів адміністративно-правового режиму, саме його підхід вважаємо методологічно вірним при дослідженні міграційного режиму в Україні. Зміст великої кількості наукових праць, на жаль, будується за наступною схемою: «дається перелік думок декількох авторитетних вчених з приводу елементів змісту адміністративно-правових режимів, а потім, відразу, пропонується авторський висновок щодо кількості і найменування цих елементів». Тобто в наукових працях відсутні обґрунтування своєї позиції, критичний аналіз думок інших вчених, а також інформація про те, яким чином науковець прийшов до своїх висновків. Монографія В. Рушайла як раз і вирізняється тим, що існування кожного елементу у змісті адміністративно-правового режиму детально обґрунтовується автором.

В науці адміністративного права в якості предмету дослідження довгий час виступали:

- міграційні процеси. Це праці О. Бандурка, І. Гарної, О. Кузьменко, О. Савченко, С. Саїва, В. Столбового, Н. Тиндика та ін.;
- державна міграційна політика. Це праці О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Олефіра і ін.;
- правовий статус суб'єктів міграційних правовідносин. Це праці О. Аніної, О. Воронятнікова, Д. Голобородька, Н. Грабар, С. Константінова, В. Палька, Л. Савранчук, О. Сікорського та ін.;
- міжнародне співробітництво з питань міграції. Це праці С. Божок, І. Василенко, С. Кривчук-Новак, Є. Стрільченка та ін.;
- міграційне право в системі права України. Це праці А. Супруновського та Н. Цекалової.

Найбільш ґрунтовно категорія «міграційний режим» розглядалася у праці В. М. Снігур, який в межах кандидатської дисертації спробував розглянути міграційний режим як засіб реалізації міграційної політики в Україні. Вчений зосереджує свою увагу на вирішенні двох основних завдань:

- 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 цьому 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-

печення прав і свобод людини і громадянина, в тому числі і шляхом встановлення відповідних обмежень чи заборон.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки.

У науці адміністративного права довгий час зосереджувалась увага виключно на так званих спеціальних режимах, які є поширеними в адміністративно-політичній та господарській сферах адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування, і лише в поодиноких працях робилася спроба на рівні теорії адміністративного права дослідити адміністративно-правові режими.

У науці адміністративного права міграційний режим не є категорією, на підставі якої будувється зміст і структура наукових досліджень у сфері міграції. У якості предмета таких досліджень в основному виступали міграційні процеси, державна міграційна політика, правовий статус суб'єктів міграційних правовідносин, міжнародне міграційне право та співробітництво з питань міграції, а також міграційне право в системі права України. 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.

Список літератури

1. Снігур В. М. Міграційний режим в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. М. Снігур ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2008. – 198 с.
2. Поповчук С. К. Адміністративно-правові режими в теорії адміністративного права та практиці діяльності правоохоронних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / С. К. Поповчук ; Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». – Л., 2013. – 173 с.
3. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави та права : навчальний посібник / С. Л. Лисенков. – К. : Юрис-консульт, 2006. – 355 с.
4. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Т. П. Мінка ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 610 с.
5. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
6. Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы / В. В. Ласточкин. – М. : Факт-М, 1999. – 105 с.
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

Стаття надійшла 25.05.2017 р.

М. А. Баламуш, ст. преподаватель

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ МИГРАЦИОННОГО РЕЖИМА В ДОКТРИНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

В статье раскрывается история развития научной мысли о миграционном режиме в Украине как одного из видов административно-правовых режимов, анализируются различные научные подходы к определению административно-правовых режимов и определяется место миграционного режима в системе правовых режимов Украины. Акцентируется внимание на недостаточном уровне исследования миграционного режима как одной из категорий административного права.

Ключевые слова: административно-правовой режим, миграционная политика, миграционный режим, миграционные отношения.



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.