

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

ЦІЛІ МІГРАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

В статті висвітлені дискусійні думки науковців щодо цілей міграційно-правового регулювання, аналізується стан нормативного закріплення цих цілей в національному законодавстві, пропонується авторське бачення системи цілей міграційно-правового регулювання.

Ключові слова: міграційна політика, міграційне право, міграційний режим, цілі міграційно-правового регулювання.

Постановка проблеми. Україна сьогодні знаходиться в середині глобальних міграційних процесів, які вже її торкнулися і які негативно впливають на її внутрішнє політичне та соціально-економічне життя. Тому одним із першочергових завдань України є розробка грамотної міграційної політики держави, яка б закріплювала цілі, принципи, суб'єктів міграційної політики, а також була спрямована на захист національних інтересів, забезпечення належного соціально-економічного, демографічного і науково-освітнього розвитку держави.

Так, Н. П. Тиндик стосовно цього зазначає, що на сучасному етапі, Україні як ніколи потрібна цілеспрямована єдина міграційна політика, яка б об'єднувала різні сфери суспільного життя. Її основна мета повинна полягати не в забороні в'їзду в Україну іноземних громадян (що найближчим часом неможливо), а в створенні такого адміністративно-організаційного та юридично-правового механізму, який би перетворив імміграцію з негативного на сьогодні для України явища, в інструмент збагачення держави [1, с. 151].

Отже тема принципів міграційно-правового регулювання є однією з проблемних і дискусійних в юридичній науці. Пояснюється це наступними чинниками.

По-перше, міграційне право та міграційне законодавство досить часто оперує двома поняттями, які дуже пересікаються один з одним за змістом. Це поняття «міграційна політика держави» та «міграційно-правове регулювання». Зрозуміло, що держава не може здійснювати політику без застосування такого дієвого засобу впливу на суспільство як право, разом з тим, право у своєму змісті завжди відображає основні складові політики держави у певній сфері суспільних відносин. Саме тому в науковій літературі іноді відбувається ототожнення за змістом таких понять як «цілі міграційно-правового регулювання» та «цілі міграційної політики держави». Таке ототожнення можна розглядати як науково-методологічну помилку, але в сфері міграційних процесів дійсно відбувається тісний взаємозв'язок цілей політики держави та цілей правового регулювання.

По-друге, наша держава і його населення до сих пір не визначилися ні зі стратегією власного розвитку в цілому, ні зі стратегічною метою міграційної політики зокрема. Сьогодні Україна витрачає багато коштів на виховання освіченої людини (випускники середньо освітніх шкіл, коледжів, гімназій), кваліфікованого та висококваліфікованого спеціаліста (бакалаври, магістри), але велика частка цих молодих осіб переїжджає для пошуку роботи та життя в інші країни світу. Це результат не тільки прорахунків в економічному розвитку України як держави, а й недалекоглядність міграційної політики держави за останні десятиліття.

По-третє, низький рівень досліджень цілей як міграційної політики в Україні, так і цілей національного міграційно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання міграційного права та міграційного режиму досліджувались у працях В. Жук, С. Константінова, О. Кузьменко, А. Мозоль, Т. Мінка, І. Серова, В. Олефіра та інших науковців. Слід відзначити, що дослідження цілей міграційно-правового регулювання іноді є суперечливими за змістом, а деякі пропозиції і висновки практично-прикладного характеру потребують перегляду у зв'язку із змінами як в самій міграційній політиці держави, так і чинному міграційному законодавстві.

Метою статті є висвітлення дискусійних думок щодо цілей міграційно-правового регулювання, а також аналіз сучасного стану нормативного закріплення таких цілей у національному міграційному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. В процесі дії і реалізації норм права вирішуються та задовольняються як правові, так і не правові цілі. До останніх, наприклад, відносяться економічні, політичні та інші соціальні цілі. Право сприяє досягненню таких цілей, але не прямо, а опосередковано. Тому право не є і не повинно бути засобом чи інструментом економіки, політики, ідеології і ін. [2, с. 65-70].

Цілі правового регулювання можна поділити на близькі та кінцеві, прямі й непрямі тощо. Але загальним у всіх випадках є те, що цілями взагалі правового регулювання виступають: закріплення в джерелах права уже існуючих суспільних відносин; стимулювання розвитку тих суспільних відносин, що вже існують та відповідають загальним інтересам суспільства; створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; вилучення з практики соціально небезпечних відносин [3, с. 254].

Всі ці цілі притаманні і міграційно-правовому регулюванню як невід'ємній частині національного права України. На жаль, в науковій літературі з міграційного права цьому питанню або взагалі не приділяється увага, або ж представлені на розсуд думки вчених суттєво різняться між собою.

Наприклад, Л. Л. Рибаківський конкретизував цілі міграційної політики в залежності від стадій міграційного процесу, а саме, формування міграційної рухливості (перша стадія), переселення (друга стадія) і пристосовуваність (третя стадія) [4, с. 199]. При цьому Л. Л. Рибаківський розглядав міграційну політику як складову частину більш загальної демографічної політики держави, що суттєво відобразилося на його розумінні основних цілей міграційної політики, які, на його думку, повністю підкорялися цілям демографічної політики. До цілей же безпосередньо міграційної політики, які він характеризував в 80-х роках минулого століття як підцілі, Л. Л. Рибаківський відносив наступні:

- активізація міграційної рухливості іммобільного, але швидко зростаючого населення, яке проживало переважно в сільській місцевості південних республік країни, щоб на цій основі істотно підвищити ступінь реалізації здатності до переселення;
- подальше підвищення рівня пристосовування новоселів у районах інтенсивного економічного освоєння, розташованих, як правило, на сході і півночі країни, де ще не був завершений процес формування постійного складу населення;
- раціоналізація напрямів та масштабів територіального переміщення населення. Так для сільської місцевості багатьох районів країни вона полягала в скороченні міграційного відтоку населення, тобто, зниження ступеня реалізації його міграційної рухливості; а для великих і особливо найбільших міст – в обмеженні міграційного притоку, досягненні раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки [4, с. 169; 5, с. 36-39].

Як бачимо, цілі міграційної політики, які були актуальні для Радянського Союзу у 80-х роках минулого століття, для України сьогодні втратили сенс. Це свідчить про мінливість цілей міграційної політики і міграційно-правового регулювання під тиском внутрішніх (в середині держави), так і зовнішніх (на міжнародному рівні) факторів. Тому і важко закріпити в чинному законодавстві України цілі міграційної політики і міграційно-правового регулювання, адже потім кожні п'ять чи десять років їх необхідно буде коригувати в залежності від умов, що склалися в середині держави, і у світі.

Разом з тим, визначення цілей міграційно-правового регулювання важливе для ефективного контролю з боку держави міграційних процесів, які безпосередньо торкаються

національних інтересів України. Тому не зовсім погоджуємося з Н. П. Тиндик, яка в якості мети міграційної політики називає створення такого адміністративно-організаційного та юридично-правового механізму, який би перетворив імміграцію з негативного на сьогодні для України явища, в інструмент збагачення держави [1, с. 151]. Ця ціль не конкретизована, вона пов'язана з такою цінністю як «збагачення держави». Про такий різновид цілей у філософії права зазначають: «Незважаючи на всю важливість тої цілі, яку ставить перед собою колективістське суспільство, описується вона ним блякло та невиразно. Така ціль як зірка сяє вдалині і про неї можна лише сказати одне – вона випромінює світло» [6, с. 358].

Розгорнуту систему цілей міграційної політики запропонував в своїх працях В. І. Олефір. Автор до таких цілей відносить: забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами; забезпечення стійкого демографічного та соціально-економічного розвитку країни; забезпечення зміцнення національної безпеки; інтеграція в загальноєвропейську міграційну політику; створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод і законних інтересів мігрантів; здійснення міграційного контролю, спрямованого на попередження та подолання існуючих негативних наслідків міграційних процесів та недопущення при цьому порушення цих прав, свобод і законних інтересів мігрантів та громадян України [7, с. 48].

Визначення цілей міграційної політики в нормативно-правових актах України зорієнтувало б законодавця у подальших напрямках вдосконалення міграційного законодавства України.

На законодавчому рівні вже були спроби закріпити цілі міграційної політики. Так в ст. 5 проекту Закону України від 23.03.2004 р. «Про основні засади державної міграційної політики України» зазначалося, що метою державної міграційної політики є подолання негативних наслідків стихійних міграційних процесів, забезпечення ефективного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, належної реалізації прав, свобод і виконання обов'язків мігрантами, зміцнення національної безпеки України [8].

Пізніше в ст. 3 проекту Закону України від 14.07.2010 р. «Про основні засади державної міграційної політики України» зазначалося, що метою державної міграційної політики є: 1) зміцнення національної безпеки та обстоювання національних інтересів України у сфері міграції; 2) захист українського ринку праці; 3) подолання негативних наслідків неконтрольованих міграційних процесів та забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни; 4) запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їх наслідків; 5) соціальний і правовий захист громадян України, які працюють, перебуваючи за кордоном; 6) створення умов для реалізації мігрантами, які перебувають на території України на законних підставах, їхніх прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків.

На жаль, про цілі державної міграційної політики нічого не було сказано в Концепції державної міграційної політики, яка була затверджена Указом Президента України від 30 травня 2011 року [9] та повинна була визначити напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики України, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації Концепції.

При характеристиці цілей міграційно-правового регулювання слід розуміти, що мова йде не тільки про уявлення однієї людини чи групи людей про майбутній результат, що наступить при ефективному правовому регулюванні, а й про цілі держави в цілому як політичної форми організації суспільства. Саме в цьому сенсі ми можемо говорити про «цілі міграційно-правового регулювання» та «цілі міграційної політики» як близькі за змістом поняття. Основними цілями держави сьогодні є: забезпечення громадянам країни безпеки від зовнішніх та внутрішніх ризиків та забезпечення добробуту громадян країни.

Якщо керуватися цими критеріями, то окрім загальних цілей, які притаманні всій системі права України, до цілей міграційно-правового регулювання слід віднести наступні:

1) забезпечення дієвого механізму побудови системи органів публічної адміністрації в сфері міграції;

2) встановлення правових стандартів для реалізації мігрантами, які перебувають на території України на законних підставах, їхніх прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків;

3) встановлення правових стандартів соціального і правового захисту громадян України, які працюють, перебуваючи за кордоном;

4) зміцнення національної безпеки та обстоювання національних інтересів України у сфері міграції;

5) захист українського ринку праці;

6) подолання негативних наслідків неконтрольованих міграційних процесів та забезпечення сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни;

7) запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їх наслідків.

Висновки. Цілі міграційно-правового регулювання – це той кінцевий результат, якого прагнуть досягти суб'єкти правотворчої діяльності, закріплюючи відповідні міграційні норми в національному законодавстві. До основних цілей сучасного міграційно-правового регулювання слід віднести: забезпечення дієвого механізму побудови системи органів публічної адміністрації в сфері міграції; встановлення правових стандартів для реалізації мігрантами, які перебувають на території України на законних підставах, їхніх прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків; встановлення правових стандартів соціального і правового захисту громадян України, які працюють, перебуваючи за кордоном; зміцнення національної безпеки та обстоювання національних інтересів України у сфері міграції; захист українського ринку праці; подолання негативних наслідків неконтрольованих міграційних процесів та забезпечення сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни; запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їх наслідків.

Список літератури

1. Тиндик Н. П. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право / Н. П. Тиндик; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 203 с.
2. Миколенко О. М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці [Текст] / О. М. Миколенко // Правова держава. – 2016. – № 23. – С. 65-70.
3. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави та права [Текст]: навчальний посібник / С. Л. Лисенков. – К. : Юрисконсульт, 2006. – 355 с.
4. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса (Очерки теории и методов исследования) [Текст] / Л. Л. Рыбаковский. – М. : Социология, 2003. – 217 с.
5. Стрільченко С. В. Організаційно-правове забезпечення діяльності міграційних служб зарубіжних країн [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – адміністративне право, фінансове право, інформаційне право / С. В. Стрільченко; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». – Київ, 2012. – 207 с.
6. Ивин А. А. Аксиология [Текст]: Научное издание / А. А. Ивин. – М. : Высшая школа, 2006. – 390 с.
7. Олефір В. І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми [Текст]: монографія / В. І. Олефір. – К. : Друкарня МВС України, 2004. – 308 с.
8. Про основні засади державної міграційної політики України : проект Закону України № 4227 від 23.03.2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17017. – Назва з екрана.
9. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 25.11.2016 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

ЦЕЛИ МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье представлены дискуссионные точки зрения относительно целей миграционно-правового регулирования, анализируется состояние нормативного закрепления этих целей в национальном законодательстве, предлагается авторское видение системы целей миграционно-правового регулирования.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционное право, миграционный режим, цели миграционно-правового регулирования.

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

OBJECTIVES OF THE MIGRATION-LEGAL REGULATION IN UKRAINE

Summary

The article presents debatable point of view on the objectives of legal regulation of migration, examines the state of normative securing these objectives in the national legislation, it is proposed the author's vision of the system of legal regulation of migration purposes.

Key words: migration policy, migration law, migration regime, the goals of migration regulation.