

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА МИГРАЦИИ

Беницкий А.М.

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренка (Украина)

УДК 342
ББК 67.401.07

В статье посредством анализа концептуальных положений административно-правовой науки раскрываются понятие и сущность принципов административно-правового режима миграции, строится их система, а также определяется их назначение в сфере деятельности публичной администрации.

Ключевые слова: административно-правовой режим, принцип, система принципов, миграционные процессы, миграционный режим, публичная администрация.

Benitskiy A.M.

SYSTEM OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL MIGRATION REGIME

In the article using the analysis of concepts of administrative-legal science the author explains the notion and essence of principles of administrative-legal migration regime, their system and determines their assignment in the sphere of public administration.

Key words: administrative-legal regime, principle, system of principles, migration processes, migration regime, public administration.

С недавнего времени, в юридической литературе значительное внимание уделяется исследованиям, посвященным различным административно-правовым режимам. Это обусловливается тем, что эффективное государственное управление невозможно без установления специальных административно-правовых режимов в тех сферах общественной жизни, которые требуют четкой правовой регламентации, и где объектом регулирования выступают специфические общественные отношения, требующие особого внимания со стороны государства. Одной из таких сфер общественной жизни является сфера миграционного обмена населения.

Миграционные процессы в современном глобализованном мире становятся неотъемлемой составляющей нормального процесса развития человечества. Однако, неконтролируемые потенциально дееспособные миграционные процессы могут нести в себе угрозы для стабильности экономического разви-

тия, отражаться на состоянии криминогенной, эпидемиологической и демографической ситуации как конкретного государства так и целого региона. В связи с чем, для регулирования миграционных процессов, с целью обеспечения защищенности охраняемых государственных и общественных интересов, применяется такая юридическая конструкция как административно-правовой режим.

Вопросы правовой природы административно-правовых режимов были предметом исследования в работах А.В. Басова, Ю.П. Битяка, В.В. Белевцовой, В.В. Гущина, А.А. Долгополова, Д.Б. Муратовой, В.В. Коноплева, А.П. Коренева, А.В. Корнийца, С.О. Кузниченко, В.В. Ласточкина, С.С. Маиляна, А.В. Малько, Н.И. Матузова, И.С. Розанова, В.Б. Рушайло, В.Н. Снигура, А.П. Шергина, Ю.А. Тихомирова и других ученых.

Однако, анализ современной научной литературы, а также нормативного массива, которым закре-

плены основы функционирования административно-правовых режимов, в том числе и режима миграции, приводит к выводу о том, что на сегодняшний день, теоретические разработки понятия, содержания и системы принципов установления и функционирования административно-правовых режимов пребывают на стадии зарождения, и не успели найти своего должного отражения в научных работах. Такое положение вещей представляется существенным пробелом в теории административного права, в связи с тем, что принципы выступают одним из центральных организационных элементов административно-правовых режимов и являются идеологической основой установления и реализации режимов. Это обуславливает необходимость интенсификации научных исследований в данном направлении, так как от степени научной проработанности теоретической и правовой основы административно-правового режима зависит и эффективность его реализации, а в конечном итоге – и достижение основной цели – обеспечения безопасности общества и государства.

В нашей работе мы ставим цель, посредством анализа теоретических положений административно-правовой науки, изучить сущность принципов административно-правового режима миграции, определить их значение в сфере деятельности публичной администрации и разработать предложения по их систематизации.

Для полного и комплексного изучения принципов административно-правового режима миграции, руководствуясь законами формальной логики, прежде всего, необходимо рассмотреть понятие и сущность принципов права в целом.

Принципами в праве называют исходные положения (начала) права, которые являются основой его содержания и которые выполняют функции социальных ориентиров [1, с. 22]. Принципы определяют содержание и направленность правового регулирования, определяют пути совершенствования правовых норм, выступая в качестве руководящих идей для законодателя. Они являются связующим звеном между основными закономерностями развития и функционирования общества и правовой системой. Благодаря принципам, правовая система адаптируется к важнейшим интересам и потребностям человека и общества, становится совместимой с ними [2, с. 277].

В юридической науке широкое распространение получило разделение принципов на общеправовые (общие), межотраслевые и отраслевые принципы [3].

Отраслевыми называют принципы, которые лежат в основе содержания той или иной конкретной отрасли права и выражают её особенности [4, с. 27].

Административному праву, как и другим отраслям права характерны свои отраслевые принципы, которые определяют как основополагающие (основные)

идеи, положения, требования, которые характеризуют содержание административного права, отображают закономерности его развития и определяют направления и механизмы административно-правовой регуляции общественных отношений [5, с. 95-96].

Довольно интересной и заслуживающей внимания усматривается позиция С.Д. Князева, который считает, что отраслевые принципы административного права следует искать в узловых (концептуальных) точках соприкосновения предмета и метода отрасли, благодаря чему принципы административного права имеют имманентную связь со спецификой предмета этой отрасли и одновременно отображают основные приоритеты и каналы ее регулятивного влияния на отношения, которые возникают в пределах организации и осуществления государственной (муниципальной) администрации на разных уровнях публичной власти [6, с. 42].

Отраслевые принципы, в свою очередь, разделяются на общие (основные), и специальные (особые, подотраслевые, институциональные, субинституциональные) [7, с. 53].

Общие принципы административного права закреплены в Основном Законе, конкретизируются и развиваются в законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах. К этим принципам относят: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина; принцип полноты и реальности прав и свобод человека и гражданина в административно-правовой сфере; принцип равенства граждан перед законом; принцип взаимной ответственности государства и человека; принцип гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и человеком; принцип социальной ориентации деятельности органов и должностных лиц публичной администрации; принцип судебного контроля за деятельностью всех субъектов исполнительной власти; принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих; принцип служения органов публичной власти человеку и обществу и тому подобное [8].

Общие принципы административного права имеют фундаментальное значение для всей отрасли, они находят свое выражение и детализируются в принципах специальных (особых, подотраслевых, институциональных), которые характерны для отдельных сфер государственного управления, подотраслей или институтов административного права [9, с. 82]. Например, принципы управления в социально-культурной сфере, принципы управления административно-политической деятельностью, принципы государственной службы, принципы административной ответственности, принципы административного процесса, принципы административно-правовых режимов и т.д.

Такие специальные принципы конкретизируют общие принципы административного права относительно определенной сферы общественных отношений [10, с. 36-44]. Они имеют более узкую сферу применения и ограничены рамками конкретных административно-правовых отношений. При этом, как отмечает О.П. Коренев принципы, которые характерны для конкретного института (или соответственно подинститута, подотрасли, режима) предопределены основными (общими) принципами административного права и не могут им противоречить [11, с. 74-78].

Принципы административно-правовых режимов выполняют системообразующую роль, т.к. на их основе формируются дух регулятивного воздействия режима, обуславливается его роль и направленность. Другими словами они составляют определенный консорциум норм, идей и теорий, которые заложены в основы существования конкретного административно-правового режима, определяя, как следствие его границы.

Таким образом, принципы административно-правового режима миграции – можно определить как базовые идеи, положения, обусловленные целью и заданиями, направленными на формирования безопасной среды, которые характеризуют содержание, организационные основы построения данного режима, и определяют условия его развития и функционирования, правовые и моральные нормы поведения должностных лиц во время реализации ими своих властных полномочий в сфере миграции.

Принципы административно-правового режима миграции не являются застывшей категорией, они развиваются параллельно и одновременно с развитием режима, хотя иногда могут и опережать его развитие, формируя тем самым магистральные направления развития последнего.

Принципы, которые ложатся в основу административно-правовых режимов, как и другие специальные принципы, также являются производными от отраслевых принципов, и должны отражать их содержание. При этом следует отметить, что в ходе анализа и обобщении норм, регулирующих конкретные административно-правовые режимы, мы можем увидеть, что для каждой конкретной сферы режимного регулирования, с учетом особенностей набора способов правового воздействия на общественные отношения и самого объекта регулирования, присущи специфические принципы, которые отражают эти особенности и не характерны для других режимов. То есть, в зависимости от особенностей юридической конструкции режима, принципы его построения и реализации имеют определенную специфику. Поэтому целесообразным является, на наш взгляд, выделить общие и специальные принципы административно-правовых режимов.

Общие принципы административно-правовых режимов формируются под влиянием основных принципов административного права, отражают закономерности, направления и механизмы административно-правового воздействия на общественные отношения, которые являются объектом режимной регуляции и характерны для всех административно-правовых режимов.

По нашему мнению, к общим принципам административно-правовых режимов, в том числе и административно-правового режима миграции, следует отнести следующие: законности, объективности, равенства всех перед законом, демократизма, взаимной ответственности государства и субъекта регулируемых общественных отношений (применительно к режиму миграции – субъекта миграционных процессов), публичности, контролируемости, поднадзорности, судебной защиты прав участников правоотношений, гуманизма и справедливости во взаимоотношениях между государством и субъектами правоотношений, всеобщности требований выполнения закона, полноты прав и свобод граждан в административно-правовой сфере и тому подобное.

Специальные принципы административно-правовых режимов, в свою очередь, формируются с одной стороны, под влиянием общих принципов административно-правовых режимов, а с другой – с учетом цели и набора специфических способов правового воздействия, которые применяются для регуляции специальной сферы общественных отношений, являющейся объектом конкретного режима.

На формирование системы специальных принципов административно-правового режима миграции оказывает влияние немалое количество различных факторов. Иначе говоря, в ходе конструирования системы специальных принципов административно-правового режима миграции необходимо опираться на особенности исторического развития правового регулирования миграционной сферы, положения современного законодательства, цели режимного регулирования, а также иностранный и международный опыт.

Учитывая особенности регулируемых отношений, цель административно-правового режима миграции, а также совокупность способов правового воздействия, которые применяются для режимной регуляции сферы миграционного обмена, к специальным принципам данного административно-правового режима, на наш взгляд, следует отнести следующие: применение государственно-властных действий только на основании строгого соблюдения законов; решительное пресечение нарушений миграционного законодательства и неотвратимость ответственности за них; обоснованность установленных критериев, требований и условий обеспечения миграционной

безопасности в процессе осуществления регуляции миграционных процессов; установление наиболее рационального порядка деятельности государственных органов осуществляющих оформление и выдачу миграционных документов; взаимодействие органов осуществляющих предоставление миграционных услуг между собой и с другими государственными органами, которые обеспечивают миграционную безопасность; полнота нормативного обеспечения миграционного режима, что предусматривает минимизацию пробелов и коллизий в правовой регуляции соответствующих отношений; информационное, научное, техническое, материальное и кадровое обеспечение государственных органов, уполномоченных на регулирование миграционных процессов; установление единого порядка выдачи документов в миграционной сфере и тому подобное.

Важность установления принципов административно-правового режима миграции не вызывает сомнения. Так, для частных лиц это та квинтэссенция миграционного режима и правил общения с органами публичной администрации, а для публичной администрации, в свою очередь, принципы административно-правового режима миграции играют роль основного регулятора осуществления властных полномочий. Кроме того, принципы административно-правового режима миграции выступают в качестве дополнительного критерия проверки законности (правомерности) действий и решений органов публичной администрации, которые осуществляют функции в сфере регулирования миграционных процессов.

Таким образом, принципы административно-правового режима миграции играют ведущую роль не только в теории административного права, но и в правоприменительной и даже в правотворческой деятельности соответствующих субъектов регулирования миграционных процессов. Так как все акты правоприменения, а также нормативно-правовые акты, направленные на поддержание административно-правового режима миграции должны приниматься с учетом принципов его установления и функционирования.

С учетом важности принципов административно-правового режима миграции, целесообразным представляется их дальнейшее нормативное закрепление, которое, по нашему мнению, должно осуществляться в двух основных направлениях: во-первых, необходимо ориентироваться на то, что в каждом нормативном акте, который закрепляет правовой статус субъектов обеспечения функционирования миграционного режима, были сформулированы и, соответственно, нормативно закреплены принципы их деятельности; а во-вторых, расширенный и разъясненный надлежащим образом перечень принципов миграционного режима должен обязательно найти свое отражение в

Миграционном кодексе, принятие которого будет служить гарантией эффективности нормативного обеспечения функционирования административно-правового режима миграции.

Литература:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х., 2000.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. Курс в 2-х томах. Том 2. М., 1982.
3. См. подробнее: Загальна теорія держави і права: підруч. для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова [та ін.] ; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х., 2002.; Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х., 2000; Ведерников Ю.А. Теория держави та права: навч. посіб. / Ю.А. Ведерников, В.С. Грекул. 4-те вид., перероб. і допов. К., 2005; Рабинович П.М. Основы загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. К., 2001; Колодій А.М. Принципи права України. К., 1998.
4. Погребной И.М. Теория права: Учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Х., 2003.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник.; У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К., 2004.
6. Князев С.Д. Принципы административного права РФ: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10.
7. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України // Публічне право. 2012. № 3 (7).
8. См. подробнее: Кравцов А.С. Система принципів сучасного адміністративного права України // Юридична Україна. 2009. № 2; Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України // Публічне право. 2012. № 3 (7).
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / редакторша кол.: В.Б. Авер'янов (гол.). К., 2004. Т. 1. Общая часть.
10. Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985.
11. Коренев А.П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3.

References:

1. Skakun O.F. Theory of state and law: study book. H., 2000.

2. Alekseyev S.S. General theory of law. A course in 2 volumes. Volume 2. M., 1982.
3. Ref. details: Zagalna teoriya derzhavi i prava: pidruch. Dlya studentiv yuridicheskikh spetsialnostey vishchikh navchalnikh zakladiv / M.V. Tsvik, V.D. Tkachenko, L.L. Bogachova [ta in.]; za red. M.V. Tsvika, V.D. Tkachenka, O.V. Petrishina. H., 2002.; Skakun O.F. Theory of state and law: study book. H., 2000; Vedernikov Yu.A. Teoriya derzhavi ta prava: navch. Posib. / Yu.A. Vedernikov, V.S. Grekul. 4-te vid., pererob. I dopov. K., 2005; Rabinovitch P.M. Osnovi zagalnoi teorii prava ta derzhavi: navch. Posib. 5-te vid., zi zminami. K., 2001; Kolodii A.M. Principi prava Ukraini. K., 1998.
4. Pogrebnoi I.M. Theory of law: study book. 3d edition, revised and updated. H., 2003.
5. Administrativne pravo Ukraini. Akademichni kurs: Pidruchnik.; U dvoh tomah: Tom 1. Zagalna chstina / Red. Kolegia: V.B. Averyanov (golova). L., 2004.
6. Knyazev S.D. Principles of the RF administrative law: branch format and legal meaning // Gosudarstvo i pravo. 2003. № 10.
7. Melnik R.S. Institut principiv administrativno-go prava u sistemi Zagalnogo administrativnogo prava Ukraini // Publichne pravo. 2012. № 3 (7).
8. Ref. details: Kravtsov A.S. System of modern principles of administrative law of Ukraine // Public law of Ukraine. 2009. № 2; Melnik R.S. Institute the principles of administrative law in the system of the General administrative law // Public law. 2012. № 3 (7).
9. Administrativne pravo Ukraini. Akademichni kurs: pidruch.: u 2 t. / redaktorsha kol.: V.B. Averyanov (gol.). K., 2004. V. 1. Genertal part.
10. Yusupov V.A. Theory of administrative law. M., 1985.
11. Korenev A.P. Principles of the Soviet administrative law // Pravovedeniye. 1967. № 3.