

УДК 342.726-054.73

Г. С. Тимчик,
старший викладач
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ

Досліджено поняття адміністративно-правового статусу біженців та його структури. Виявлено проблему неоднозначного трактування структурних елементів адміністративно-правового статусу біженців, запропоновано власний підхід до визначення структури адміністративно-правового статусу біженців.

Ключові слова: біженці, адміністративно-правовий статус біженців, структура адміністративно-правового статусу біженців, права та свободи біженців, гарантії реалізації прав та свобод біженців.

Исследовано понятие административно-правового статуса беженцев и его структура. Выявлена проблема неоднозначной трактовки структурных элементов административно-правового статуса беженцев, предложено собственный подход к определению структуры административно-правового статуса беженцев.

Ключевые слова: беженцы, административно-правовой статус беженцев, структура административно-правового статуса беженцев, права и свободы беженцев, гарантии реализации прав и свобод беженцев.

The concept of administrative and legal status of refugees and its structure is investigated. The problem of ambiguous interpretation of the structural elements of the administrative and legal status of refugees is identified. It is proposed own approach to defining the structure of administrative and legal status of refugees.

Keywords: refugees, administrative and legal status of refugees, the structure of administrative and legal status of refugees, refugee rights and freedoms, the guarantees of the rights and freedoms of refugees.

З моменту одержання незалежності Україна розпочала новий період свого розвитку. Це полягало не тільки в започаткуванні нової економічної політики, розвитку власної правової системи. Найголовніше, що було досягнуто в початковий період становлення української державності — це визнання, що найвищою соціальною цінністю держави є людина, її життя і

здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека в нашій країні. Саме цей принцип став основоположним протягом останнього десятиліття, коли вітчизняна правова система набула нового вигляду і сприяла становленню демократичного режиму в Україні. Це, зокрема, проявилось у прийнятті цілого ряду нормативно-правових актів, що мали на меті не тільки встановити правовий статус біженців в Україні, а й забезпечити дотримання їх основних прав і свобод.

З огляду на конституційні гарантії держави у забезпеченні основних прав і свобод біженців в Україні, враховуючи їх спеціальний статус як соціально незахищених осіб, а відтак і необхідність їх захисту з боку приймаючої держави, адміністративно-правовий статус біженців і його структура до цих пір вимагає наукового дослідження. Цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу полягає в тому, що теоретичне розділення цього поняття на складові елементи дає можливість виразити його характерні сторони, сутність і механізм здійснення прав, свобод і обов'язків. При розгляді впровадження, впливу на реалізацію правового статусу окремих елементів, можна встановити ефективність впливу на суспільні відносини, виявити позитивні і негативні сторони цього впливу і на цій основі здійснювати подальше вдосконалення вітчизняного законодавства з питань прав, свобод і обов'язків біженців в Україні.

Поняття адміністративно-правового статусу біженців включає сукупність характерних і водночас різних ознак, які складно охопити його коротким визначенням. Цим можна не тільки пояснити, але і виправдати те, що в наявній спеціальній літературі лаконічне визначення даного поняття супроводжується додатковими роз'ясненнями.

Адміністративно-правовий статус біженців як комплексний інститут має свою юридичну конструкцію. З самої назви «юридична конструкція» випливає, що адміністративно-правовий статус має свою складну структуру, що складається з відповідних елементів (складових частин), які наповнюють матеріальним змістом вказане поняття. Безсумнівно, що складові елементи структури впливають з визначення «адміністративно-правовий статус біженців». Склад правового статусу — це не просто поняття, а модель, що відображає складну структурну будову правового статусу особи [4, с. 28].

Зміст адміністративно-правового статусу біженця розкривається науковцями через його складові. Більшість сучасних вітчизняних науковців поділяють думку, що змістом адміністративно-правовий статус — сукупність комплексу прав та обов'язків, закріплені нормами адміністративного права та гарантії їх реалізації [1, с. 74]. Утім необхідно відмітити сучасну тенденцію відходу від традиційного розуміння правового статусу як системи прав та обов'язків, наданих особі державою і застосування «широкого підходу» до проблеми структури правового статусу особи.

Н.І. Матузов доводить, що все те, що так чи інакше з правової точки зору визначає, гарантує, оформляє громадянина в державі, входить в поняття правового статусу. В якості обов'язкових його структурних елементів виступають відповідні правові норми, правосуб'єктність, права та обов'язки, їх гарантії, громадянство, юридична відповідальність, правовідносини загального характеру [7, с. 87]. Ю.М. Тодика вважає за необхідне включити в структуру правового статусу особи: правові норми, якими визначається статус, основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки, правосуб'єктність, правові принципи, громадянство, гарантії прав та свобод, юридична відповідальність, правовідношення загального типу [10, с. 153].

Таке широке тлумачення структури правового статусу дійсно дозволяє всебічно охарактеризувати суб'єкта правовідносин, поставити на чільне місце його юридичні властивості та зв'язки. Крім того, при такому широкому підході до трактування елементів структури правового статусу суб'єкта вдається надати їм динамізму, простеживши послідовність стадій отримання статусу, володіння ним і реалізації. Однак, такий підхід до тлумачення структури адміністративно-правового статусу особи, при якому в якості структурних елементів правового статусу розглядається все те, що з ним пов'язано, не можна визнати виправданим. Так, на думку деяких науковців, правосуб'єктність є передумовою виникнення правового статусу, а тому її не слід виділяти як окремий елемент адміністративно-правового статусу [8, с. 175].

Щодо нормативно-правової бази як структурного елементу правового статусу, то дійсно безсумнівним є те, що правовий статус особистості має нормативну базу, оскільки права та обов'язки особи, порядок їх набуття та реалізації закріплені в нормах адміністративного права, та це не означає, що юридичні норми є структурним елементом правового статусу особи. За до-

помогою правових норм закріплюється, гарантується, забезпечується виконання основних прав, свобод, обов'язків біженців, шляхи та форми реалізації ними своїх прав та обов'язків, гарантії та засоби захисту прав біженців, що здійснюється спеціальними державними органами. Відповідно, вони є зовнішнім виявом волі держави щодо правового статусу особи і слугують знаряддям закріплення правового статусу особи, а не його елементом.

Щодо громадянства як структурного елементу статусу особи, багато науковців наполягають на його включенні до правового статусу [5, с. 31]. Однак цей структурний елемент не може визначати зміст та особливості правового статусу всіх суб'єктів, які знаходяться в державі. Громадянство відображає і визначає зміст та особливості правового статусу громадянина, а володіння певним громадянством гарантує набуття відповідного обсягу прав та обов'язків. Однак наявність громадянства не дає підстав виступати учасниками адміністративно-правових відносин. Для того, щоб громадянин міг бути суб'єктом у сфері державного управління, він повинен мати врегульований адміністративним законодавством статус, що надавало б йому необхідні і визнані правопорядком можливості [3 с. 37]. Водночас, якщо вести мову про біженців, то наявність у них громадянства є тільки умовним, оскільки не несе того практичного навантаження, яке передбачається законодавством країни громадянської належності особи. Висуваючи громадянство на перший план при характеристиці адміністративно-правового статусу біженців, тим самим ми фактично прирівнюємо їх статус до статусу іноземних громадян, що не відповідає дійсності.

Правовий статус осіб без громадянства також не може включати громадянство як структурний елемент їх статусу, оскільки з визначення даних суб'єктів впливає відсутність вказаного елементу. Таким чином, на нашу думку, громадянство можна включити як факультативний елемент правового статусу особи.

О.Ф. Скакун складовими частинами правового статусу особи називає правосуб'єктність, права, обов'язки, свободи та відповідальність. Включаючи відповідальність до структури правового статусу особи, науковець зазначає, що цей елемент має вторинний характер і реалізується в результаті вчиненого правопорушення або у зв'язку з невиконанням компетенції чи перевищенням її обсягу (в останньому разі йдеться про правовий статус посадової особи) [9, с. 380]. Однак, не можемо погодитися з по-

зицією включення відповідальності до структури адміністративно-правового статусу біженців. Притягнення біженця до адміністративної відповідальності є наслідком порушення ним певних встановлених адміністративним законодавством правил поведінки, що тягне за собою певні правові наслідки обмеження його правового статусу. Відтак адміністративна відповідальність, що є залежною від інших елементів адміністративно-правового статусу, зокрема, обов'язків біженця, на нашу думку, не може бути самостійним складовим елементом.

Аналізуючи обсяг, межі змісту адміністративно-правового статусу особи, можна зазначити, що деякі науковці включають в обсяг статусу біженців і принципи, на яких він ґрунтується [6, с. 16—17]. Досліджуючи адміністративно-правовий статус біженця, варто вказати на недостатність законодавчо встановленого переліку основних прав і свобод біженців. Міграційні процеси знаходяться в постійному русі і розвитку, що призводить до виникнення нових відносин, що можуть бути нерегульованими з боку держави. Відповідні принципи адміністративно-правового статусу дозволяють уникати таких прогалин і є основою, завдяки якій формуються права, свободи, обов'язки біженця та гарантується їх реалізація. Однак ми не можемо вести мову про те, що принципи є окремим структурним елементом адміністративно-правового статусу біженців. Як вказують деякі науковці, принципами проникнутий не тільки правовий статус особи, але певною мірою і всі окремо пов'язі елементи, тому вони в своїй основі не відображають і не можуть відобразити правовий зміст статусу особи. Принципи впливають на зміст правового статусу, збагачуючи і підвищуючи ступінь його реальності. Однак принципи не є самостійним елементом правового статусу [3, с. 32].

На нашу погляд, сучасний підхід до характеристики структури адміністративно-правового статусу біженців має ґрунтуватися на виокремленні серед елементів структури основних і неосновних (додаткових) елементів адміністративно-правового статусу біженців. До основних слід включити ті елементи, які дають можливість зробити висновок про те, що біженці виступають самостійним суб'єктом адміністративних правовідносин. Вони знаходять своє відображення на законодавчому рівні й суттєво впливають на функціонування суб'єкта правових відносин, обумовлюють його роль та місце в системі адміністративного права. Це, насамперед, ті елементи, що безпосередньо впливають з самого визначення

поняття «біженці», а саме, юридичні права, свободи та обов'язки, а також юридичні гарантії реалізації цих прав, свобод та обов'язків, що включає їх охорону законом і механізм захисту органами державної влади. Дані елементи, поєднуючись в єдиний блок адміністративно-правового значення, дають загальну статусну характеристику суб'єкта правовідносин.

Основними структурними елементами, які обумовлюють існування інших складових адміністративно-правового статусу біженця, є юридичні права та обов'язки. Саме вони характеризують найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, які виникають між біженцем і державою. У них відображається правова природа, сутність суб'єкта, його призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність його функціонування, принципи взаємодії з органами державної влади (міграційними органами), які виходячи з спеціального становища біженців у приймаючій державі, держава вважає можливими, корисними, доцільними для того, щоб створити сприятливі умови перебування біженців у державі.

Права біженців як елемент адміністративно-правового статусу становлять міру можливої поведінки та водночас виступають засобами реалізації біженцями свого правового статусу. Водночас, варто зауважити, що права та обов'язки біженців у сфері адміністративних правовідносин знаходяться в певному нерозривному зв'язку з конституційними. Особливості цього зв'язку визначаються тим, що конституційний статус біженців є основою, базою для адміністративно-правового статусу. Таким чином, адміністративно-правовий статус біженців, як і інші галузеві статуси, є конкретизацією конституційного статусу біженців. Водночас, така конкретизація конституційного статусу не повинна привести до зміни змісту вихідних конституційних норм. Таким чином, права та обов'язки біженців у сфері адміністративного права розкривають зміст і визначають об'єм конституційних прав та обов'язків біженців.

Враховуючи особливий правовий статус біженців, їх права та обов'язки можна поділити на два види: загальні (ті, які надані йому, незалежно від його статусу і є однаковими для таких категорій суб'єктів адміністративних правовідносин як фізичні особи та юридичні особи) та спеціальні (це специфічні права та обов'язки, що впливають із статусу біженців як особливого суб'єкта адміністративних правовідносин).

Суб'єктивні обов'язки біженців нерозривно пов'язані з правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізовано окремо від виконання обов'язку іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і навпаки позбавлено будь-якого сенсу.

Сутність адміністративно-правового статусу біженців полягає в можливості користатись наданими правами й свободами. Це є основною соціальною цінністю становища біженців в Україні: права, свободи й обов'язки — ведучий, основний, стрижневий елемент не тільки проголошується, надається, а головне — гарантується. Оскільки правове закріплення адміністративних прав та обов'язків біженців не гарантує їх автоматичного виконання, дотримання, відповідно адміністративно-правовий статус біженця не може існувати без його реалізації в адміністративних правовідносинах, що забезпечується відповідними юридичними гарантіями.

Гарантії сприяють належній і повній гарантії реалізації біженцями своїх прав та обов'язків, поєднують правове і фактичне їх становище в державі.

Під поняттям юридичних гарантій як елементу адміністративно-правового статусу розуміють правові засоби, які забезпечують реалізацію, охорону та захист прав, свобод і належне виконання обов'язків людини і громадянина [8, с. 177]. Суть гарантій зводиться до того, що вони спрямовані на забезпечення, охорону та захист прав і свобод біженців з метою безперешкодного користування ними.

Адміністративне законодавство в свою чергу розмежовує з одного боку реалізацію прав біженців і виконання ними, покладених на них обов'язків, і їх охорону та захист з боку державних органів, з іншого.

Реалізація прав біженців залежить від певних активних дій останніх як учасників адміністративних правовідносин і передбачає можливість користуватися певними суспільними благами. За своїм змістом реалізація передбачає також забезпечення прав та обов'язків, що означає систему гарантування, тобто загальні умови та спеціальні (юридичні) засоби, що сприяють правомірній реалізації. Останнє пов'язано з створення відповідних державних органів, основною метою діяльності яких є створення усіх необхідних умов для реалізації особою своїх прав, свобод та обов'язків.

Тож можна вести мову розподіл гарантій реалізації прав, свобод та обов'язків біженців на два види. Перший передбачає гарантування реалізації їх прав, що включає взаємовідносини типу «біженець — державні органи». Другий вид гарантій базується на гарантуванні виконання біженцем своїх обов'язків. При цьому, якщо для першого виду характерна відповідальність державних органів чи посадових осіб у разі порушення адміністративного законодавства, то для другого — передбачається відповідальність самого біженця.

Охорона як попереджувальний, превентивний захід здійснюється державними органами з метою недопущення порушення прав і свобод біженців у сфері адміністративних правовідносин, а також усунення різних перешкод для реалізації ними своїх прав і свобод. Охорона прав біженців передбачає обов'язок держави по забезпеченню прав і свобод біженців шляхом здійснення превентивних заходів.

У свою чергу, захист — це спосіб відновлення біженцем свого адміністративно-правового статусу за посередництвом державних органів. Такий захист передбачає використання владних повноважень державних органів для відновлення порушеного права.

Поряд з вищевказаними основними елементами до структури адміністративно-правового статусу, на нашу думку, необхідно включити таку додаткову правову категорію, як законні інтереси біженців — сфери, галузі діяльності біженців, в які держава не повинна втручатись. Так, Н.В. Вітрук указує, що як самостійний елемент правового статусу правомірно виділяти інтереси, котрі не знайшли свого прямого вираження й закріплення в юридичних правах і обов'язках, але підлягають правовому захисту з боку держави [4, с. 29].

Хоча необхідно зазначити, що деякі дослідники категорично заперечують проти включення цього елемента до складу адміністративно-правового статусу. Свою позицію науковці обґрунтовують тим, що законні інтереси відображаються тільки через встановлення певних прав та обов'язків [8, с. 175]. На нашу думку, біженці в державі мають специфічні інтереси, що впливають з необхідність їх особливого захисту з боку приймаючої держави, особливих обставин, що вимусили їх залишити територію держави свого громадянства (інколи допускаючись до вчинення правопорушення, наприклад, незаконно

перетнувши кордон). Оскільки в основі адміністративно-правових відносин за участю біженців закладено захист їх прав та інтересів, то він певним чином трансформується в інтереси суспільства та держави. Держава тільки підкреслює за допомогою правових норм межі, контури, територію, на якій особа може діяти на свій розсуд і на свій вибір. При цьому держава не тільки сама повинна утримуватись від інтервенцій в свободи біженців, але й повинна забезпечити захист кордонів свобод від уторгнення інших осіб. Держава законодавчо захищає правомірну поведінку біженців, але водночас і обмежує вихід за межі дозволених свобод.

Отже, адміністративно-правовий статус біженців як система його прав, обов'язків і законних інтересів представляє собою їх структурну сукупність, тобто поділ внутрішньо єдиної сукупності прав, обов'язків та законних інтересів біженців на групи, види, що знаходяться між собою в певних зв'язках і взаємодії у відповідності до особливостей їх матеріального змісту та правової форми. При цьому структурними елементами адміністративно-правового статусу біженців є їх права, свободи і обов'язки, закріплені нормами адміністративного права та гарантії їх реалізації та захисту.

Література

1. Административное право Украины: учебник / Под общей ред. С. В. Кивалова. — Х.: Одиссей, 2004.
2. Адміністративне право: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоець. — К.: Істина.
3. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Навч. посіб. / І. О. Ієрусалімова, І. О. Ієрусалімов, П. М. Павлик, Ж. В. Удовенко. — К.: Знання, 2007.
4. *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом государстве. — М.: Изд-во «Наука». — 1979.
5. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. Учебное пособие. — М.: Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1997.
6. *Кушніренко О. Г., Слінько Т. М.* Права і свободи людини та громадянина — Х.: Факт, 2001. — 437 с.
7. *Матузов Н. И.* Юридические обязанности и ответственность как элементы правового статуса личности // Конституция СССР и правовое положение личности. — М., 1979.

8. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту // За заг. редакцією В. Б. Авер'янова. — К.: Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2007.

9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник. / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2006.

10. Тодика Ю. Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004.

Стаття надійшла до друку 25 травня 2011 року.

УДК 340.15

Г. О. Федоренко, доц.
кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НА ЕТАПІ «ПЕРЕХОДУ ВІД ЕКОНОМІЧНОЇ ФАЗИ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ДО ПОЛІТИЧНОЇ»: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ТА ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У статті наголошено, що економічна міць — необхідна, але недостатня умова політичної влади в умовах сучасного світу. На етапі «переходу від економічної фази глобалізації до політичної» не можна бути політичним лідером без морального лідерства.

Ключові слова: глобалізація, група двадцяти (G20), правоцентризм, політична система, авторитаризм, модернізація, індекс розвитку людського потенціалу.

В статье отмечается, что экономическая мощь — необходимое, но недостаточное условие политической власти в условиях современного мира. На этапе «перехода от экономической фазы глобализации к политической» нельзя быть политическим лидером без морального лидерства.

Ключевые слова: глобализация, группа двадцати (G20), правоцентризм, политическая система, авторитаризм, модернизация, индекс развития человеческого потенциала.

It is marked in the article, that economic power is a necessary, but insufficient condition of political power in the conditions of the modern world. On the stage of «transition from the economic phase of globalization