

*В. Р. Демчишина
здобувач*

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Масштабна міграція є світовим комплексним та багатоаспектним соціальним явищем. У Європі час від часу виникає критична ситуація з мігрантами, які прибувають переважно із Сирії, Сомалі, Афганістану, Еритреї, Косово, і яка співвідноситься зі світовими тенденціями. Починаючи з 2010 р. кількість мігрантів до Європейського Союзу почала зростати і набула глобальної міграційної кризи у 2015 р. З ухваленням у квітні 2020 Судом ЄС рішення проти низки європейських країн щодо порушення ними зобов'язань відповідно до законодавства ЄС про розміщення мігрантів перед європейською спільнотою постало безліч питань та викликів, які вимагають нагального вирішення та належного правового регулювання. Окрім того, законодавець повинен використовувати сукупність специфічних форм та методів здійснення імміграційної політики. Дослідженню останніх і буде присвячено дане наукове дослідження.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із реалізацією імміграційної політики України в умовах Євроінтеграції у своїх наукових працях розглядали: О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук, І.М. Ситар, О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко, Ю.Г. Жариков, А.В. Ерицяян, В.Л. Плескач, Т.Г. Затонацька та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі малодослідженим залишається питання методів реалізації імміграційної політики України в умовах Євроінтеграції.

Саме тому метою статті є: надати характеристику адміністративно-правовим методам реалізації імміграційної політики України в умовах Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. У Радянському енциклопедичному словнику зазначається, що «метод – це спосіб досягнення певної мети, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності» [1]. На переконання О.В. Крушельницької та Д.П. Мельничука, метод – це спосіб впливу на колектив або окремого працівника для досягнення поставленої цілі, координації його діяльності в процесі виробництва [2, с. 19; 3]. В.В. Цветков розглядає методи як спосіб практичної реалізації функцій управління шляхом впли-

ву на свідомість, волю людей і, таким чином, на поведінку і суспільну діяльність конкретних осіб і колективів, орієнтуючи та мобілізуючи їх на досягнення поставлених цілей [4].

Методи, слушно підкреслює Л.І. Федулова, посідають особливе місце в управлінні, оскільки на їхній основі відбувається взаємне збагачення теорії і практики управління. За допомогою методів управління керівна система встановлює правила дій та поведінки, що є обов'язковими для всіх керованих об'єктів, які безпосередньо підпорядковуються цій системі, узгоджує, об'єднує, координує й регулює їхню діяльність у часі та просторі, забезпечує безперервний і ритмічний розвиток у певному напрямку, виходячи з поставлених завдань і цілей. Тож, методи управління – це способи здійснення управлінської діяльності, що застосовуються для визначення та і досягнення її цілей [5].

Метод права – це необхідний компонент загальної теорії права, який є органічно-цілісною, складовою системою прийомів, способів, що використовуються для пізнання предмета даної науки, розкриття закономірностей функціонування і розвитку права повністю та всебічно [6, с. 365; 7]. О.Ф. Скакун у своїх міркуваннях доводить, що правові методи – це засоби, способи та прийоми, за допомогою яких здійснюється нормотворча, правоохоронна, правозастосовча, установча, контрольна-наглядова, інтерпретаційно-правова форми діяльності держави. Серед вищенаведених методів вчена виокремлює законність, інформування, переконання, заохочення, рекомендації, безпосереднє управління, легалізований примус [8, с. 79-80]. Своєї черги адміністративно-правовий метод – це імперативний метод впливу на суспільні відносини, що характеризуються субординацією («владовідносин»), заснований на таких способах правового регулювання, як припис і заборона. Адміністративно-правовий метод є головним, але не єдиним методом, застосовуваним в механізмі адміністративно-правового регулювання. Окремі елементи цивільно-правового методу також використовуються в адміністративному праві. Зокрема, в рамках адміністративного права присутні договірні відносини між управляючими суб'єктами [9, с. 105–106].

Таким чином, у найбільш загальному розумінні методи слід тлумачити, як сукупність прийомів та засобів, які у своїй діяльності використовують

уповноважені суб'єкти задля досягнення кінцевої мети відповідної діяльності. Методи, в рамках представленої проблематики, найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) загальні (методи примусу, переконання, дозволу та заборон); а також 2) спеціальні методи (застереження, звернення, нагляду і контролю, інформаційний метод, метод забезпечення ефективного зворотного зв'язку).

Так, досліджуючи першу групу методів спочатку звернемо увагу на примус. В.Б. Авер'янов вказує, примус – це застосування до певних осіб спеціальних заходів впливу з метою спонукати, змусити їх виконувати вимоги правових норм. Він може виступати у двох формах – як судовий та адміністративний (позасудовий) примус. Крім того, примус врегульовано нормами різних галузей права, тому він одночасно є правовим примусом (цивільно-правовим, дисциплінарним, адміністративним, кримінально-правовим) [10, с. 412]. Примус застосовується на базі переконання до тієї частини громадян, які порушують чинні норми та правила, і проявляється у притягненні винного у вчиненні правопорушення до того чи іншого виду юридичної відповідальності. Примус – це метод впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що скоюють протиправні вчинки. Правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, майновій, дисциплінарній і адміністративній, яку несуть громадяни і посадові особи, що вчинили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими органами управління заходів примусового впливу щодо осіб, які добровільно не виконують вимоги правових норм. З цього випливає, що держава встановлює санкції залежно від того, норми якої галузі права порушуються [11, с. 111-112].

Із зазначеного вище слідує що метод примусу тісно пов'язаний із методом переконання. Метод переконання, пише Ю.П. Битяк, – це система заходів правового і не правового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних та заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів [12, с. 150]. Метод переконання є визначальним методом щодо попередження вчинення правопорушень. Переконання становить комплекс виховних, роз'яснювальних та заохочувальних засобів, які здійснюються з метою підвищення організованості, дисципліни громадян, добровільного виконання ними законів. Саме переконання формує правосвідомість, внутрішню готовність до прийняття й виконання загальнообов'язкових правил [13, с. 26; 14].

Отже, методи примусу та переконання в контексті реалізації державної політики у сфері імміграції представляють собою специфічні засоби

впливу: по-перше, на органи державної влади, які здійснюють діяльність у відповідному напрямку; по-друге, на громадян України, а також осіб, які планують іммігрувати на територію нашої країни. Використання цих методів обумовлено з одного боку необхідністю забезпечення дотримання режиму законності у досліджуваній сфері, а з іншого – доведення до суб'єктів необхідності здійснення відповідної політики у досліджуваній сфері.

Наступними загальними методами є дозвіл та заборон. Взагалі, дозвіл – це документ, виданий спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю, який надає суб'єкту здійснення міжнародних передач товарів право на експорт чи імпорт товарів. Дозвіл може бути разовим, генеральним або відкритим [15, с.860]. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко підкреслюють, що дозволи – це важливий елемент правового регулювання, які забезпечують соціальну свободу та активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважених нормах у вигляді суб'єктивних прав та реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їх залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право [16, с. 132; 17]. Своєї черги встановлення заборон полягає у покладенні на суб'єкта правових відносин прямих обов'язків утримуватись від вчинення в умовах, передбачених нормою, тих чи інших дій, або утримуватись від них на свій розсуд [18, с. 212].

Продовжуючи розгляд методів реалізації імміграційної політики України варто звернути увагу на спеціальні методи, до яких в свою чергу необхідно віднести наступні:

- метод застереження. Взагалі, норми застереження – це, по суті, норми перетинання, що погрожують погіршити стан порушника шляхом обмеження, призупинення чи припинення доступу до природних ресурсів [19, с. 26]. Тобто в рамках представленої проблематики зміст вказаного методу полягає у тому, щоб створити умови, за яких ризику порушення законодавства у досліджуваній сфері були мінімальними;

- метод звернення.

- метод нагляду і контролю. Нагляд – це й здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами і організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [20, с. 622, 675]. В свою чергу контроль – це правова процедура, спрямована на виявлення можливих складів правопорушень, що складається із стадії отримання контролюючим суб'єктом необхідної інформації, стадії правової кваліфікації і стадії прийняття рішення про застосування примусових заходів до підкон-

трольного суб'єкта [21, с. 106]. Так, в рамках застосування даного способу центральні органи виконавчої влади у межах своїх повноважень здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства щодо трудової міграції. Центральні та місцеві органи виконавчої влади у межах своїх повноважень вживають заходів із запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції. Суб'єкти господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном на підставі ліцензії, виданої відповідно до закону, засоби масової інформації, інші підприємства, установи та організації або фізичні особи, які поширюють недостовірну інформацію щодо зовнішньої трудової міграції, яка може спричинити негативні наслідки для трудових мігрантів та членів їхніх сімей, несуть відповідальність згідно із законом [22]. Саме здійснення контрольно-наглядової діяльності має важливе значення для ефективної реалізації державної політики у сфері імміграції. Адже, як відомо, контроль дозволяє виявити слабкі місця у даному напрямку діяльності держави, а також встановити прогалини і недоліки у відповідній сфері. На основі чого прийняти науково-обґрунтовані та якісні управлінські рішення.

- інформаційний метод. Взагалі, інформація – це сукупність відомостей про матеріальний і духовний світ, про закономірності й тенденції його розвитку, які можна відтворити шляхом передачі усним, письмовим або електронним способом. Інформація – універсальний ресурс, який використовується всіма галузями економіки та є сукупністю відомостей, фактів, знань про її компоненти, об'єкти, суб'єкти, що передаються прямо або опосередковано від джерела до споживача [23]. В рамках представленої проблематики зміст інформаційного методу полягає у: по-перше, наданні всіх необхідних даних органам державної влади (та їх посадовим особам), що допомагає їм більш якісно та ефективно вирішувати завдання у відповідній сфері; по-друге, передбачає проведення роз'яснювальної роботи серед населення з метою підвищення його правової свідомості.

- метод забезпечення ефективного зворотного зв'язку органів державної влади, що уповноважені реалізовувати державну політику у сфері імміграції, з населенням.

Висновок. Отже, методи реалізації імміграційної політики України ми будемо розуміти як сукупність засобів, прийомів та способів, які у своїй діяльності використовують органи державної влади, з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у досліджуваній сфері суспільних відносин. Варто підкреслити, що вказаний нами перелік методів реалізації державної імміграційної політики не претендує на вичерпність, а їх перелік повинен постійно розширюва-

тись законодавцем, що в свою чергу сприятиме більш якісній та ефективній реалізації досліджуваної політики.

Література

1. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. М.: Советская энциклопедия, 1983. 799 с.
2. Крушельницька О.В. Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. К., «Кондор». 2003. 296 с.
3. Момот В. М. Робота з персоналом в органах та підрозділах ДПА України: теоретичні та організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : [спец.] 12.00.07 «Адм. право і процес; фін. право; інформ. право» / Момот Віталій Миколайович; Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2008. 204 с.
4. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. К., 1978
5. Федуллова Л. І. Менеджмент організацій: Підручник / За заг. ред. Л. І. Федулової. К.: Либідь, 2004. 448 с.
6. Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 2-х т. Т. 1: Элементный состав / Сырых В.М. М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2000. 528 с.
7. Ситар І. М. Онтологічні функції права : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 – філософія права. Львів, 2008. 209 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене]. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
9. Сапожников А.И. Административно-правовой режим общественной безопасности: диссертация. Москва: РГБ. 2006. 198 с.
10. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : академічний курс : у 2 т. / Авер'янов В. Б. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
11. Угровецький О.П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: дисертація. Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2004. 224 с.
12. Битяк Ю.П., Фіночко Ф.Д. Адміністративне право України. Х.: Право, 2001. 665 с.
13. Бандурка О. М. Адміністративна діяльність: Особлива частина : підручник I за заг. ред. проф. О. М. Бандурки Х. : Еспада, 2000. 368 с.
14. Голубов С. Г. Метод переконання в діяльності Державтоінспекції МВС України. *Форум права*. 2012. № 4. С. 237-242.
15. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., переробл. та доповн. / За ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. К.: Атіка, 2005. 1064 с.
16. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / [Зайчук О. В. та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
17. Кривко, О.О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності юридичних відділів в Україні [Текст]: дис. канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ, 2020. 207 с.
18. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

19. Жариков Ю. Г. Особенности предупреждения экологических правонарушений. *Экологическое право*. 2003. № 6. С. 25–26.

20. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736с.

21. Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности (теоретический аспект). *Государство и право*. 2002. № 2. С. 103-108.

22. Про зовнішню трудову міграцію. Закон України від 05.11.2015 № 761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19/conv#Text>.

23. Плєскач В.Л. Інформаційні системи і технології на підприємствах: підручник / В.Л. Плєскач, Т.Г. Затонацька. К.: Знання, 2011. 718 с.

Анотація

Демчишина В. Р. До характеристики адміністративно-правових методів реалізації імміграційної політики України в умовах євроінтеграції. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття «метод реалізації імміграційної політики України в умовах євроінтеграції». Аргументовано, що методи, в рамках представленої проблематики, найбільш доцільно поділити на дві великі групи: 1) загальні (методи примусу, переконання, дозволу та заборон); а також 2) спеціальні методи (застереження, звернення, нагляд і контролю, інформаційний метод, метод забезпечення ефективного зворотного зв'язку).

Ключові слова: метод, метод права, міграція, імміграційна політика, Європейський Союз, євроінтеграція.

Анотация

Демчишина В. Р. К характеристике административно-правовых методов реализации иммиграционной политики Украины в условиях евроинтеграции. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, предложено авторское определение понятия «метод реализации иммиграционной политики Украины в условиях евроинтеграции». Аргументировано, что методы, в рамках представленной проблематики, наиболее целесообразно разделить на две большие группы: 1) общие (методы принуждения, убеждения, разрешения и запретов), а также 2) специальные методы (обращение, надзора и контроля, информационный метод, метод обеспечения эффективной обратной связи).

Ключевые слова: метод, метод права, миграция, иммиграционная политика, Европейский Союз, евроинтеграция.

Summary

Demchyshyna V. R. To the characteristic of administrative and legal methods of realization of immigration policy of Ukraine in the conditions of European integration. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the author's definition of the concept "method of realization of immigration policy of Ukraine in the conditions of European integration" is offered. It is argued that the methods, within the framework of the presented issues, are most expediently divided into two large groups: 1) general (methods of coercion, persuasion, permission and prohibition); and 2) special methods (warning, treatment, supervision and control, information method, method of providing effective feedback).

Key words: method, method of law, migration, immigration policy, European Union, European integration.