

Дракохруст Т. В.,
кандидат наук із державного управління, доцент,
завідувач кафедри міжнародного права та міграційної політики
Тернопільського національного економічного університету

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF UKRAINE'S MIGRATION POLICY

У статті розглядаються поняття та особливості трактування механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України. Автор аналізує елементи механізму адміністративно-правового регулювання загалом, а також різні правові режими, які закріплюються в чинних нормативних актах. Автор доходить висновку, що механізм адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України включає в себе конкретні елементи, а саме: систему нормативно-правових актів, що є основою функціонування цього механізму; організаційно-структурні формування; організаційно-правові методи та способи, які забезпечують функціонування цього механізму. Автор стверджує, що перший елемент механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України нині становить систему нормативно-правових актів, що є правовою основою міграційної політики України. Щодо другого елементу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України автор акцентує, що в діяльності Державної міграційної служби України досі чимало недоліків. Щодо третього елементу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України автор зауважив, що в адміністративно-правовій науці загально визнано, що метод і способи є взаємопов'язаними сторонами процесу публічного адміністрування. Автор дійшов висновків, що доцільно окреслити концептуальний підхід до розуміння сутності адміністративно-правових методів та способів здійснення міграційної політики в Україні. Проблема методів публічної адміністрації нині надзвичайно актуальна. Істотно це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу й тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі публічної адміністрації. Відповідно, публічне адміністрування розраховане переважно на такі суспільні відносини, в яких виключається юридична рівність їх учасників, тобто тут переважає імперативний метод (метод владних розпоряджень). Наслідком цього є те, що публічне адміністрування припускає однобічність волевиявлення одного з учасників відношення.

Ключові слова: механізм, адміністративно-правове регулювання, публічне адміністрування, міграційна політика, правові режими.

The article deals with the concepts and features of interpretation of the mechanism of administrative and legal support of the migration policy of Ukraine. The author analyzes the elements of the mechanism of administrative and legal regulation as a whole. Various straight burners are also analyzed, which are encapsulated in the applicable nominative act. Based on the above statements, the author concludes that the mechanism of administrative and legal support of Ukraine's migration policy includes specific elements, namely the system of normative legal acts, which is the basis for the functioning of this mechanism; organizational and structural formation; the organizational and legal methods and methods that ensure the functioning of this mechanism. The author has outlined that the first element of the mechanism of administrative and legal support of migration policy of Ukraine, today constitutes the system of legal acts, which is the legal basis of migration policy of Ukraine. Regarding the second element of the mechanism of administrative and legal support of migration policy of Ukraine, the author emphasizes that there are still many shortcomings in the activities of the State Migration Service of Ukraine.

Concerning the third element of the mechanism of administrative and legal support of the migration policy of Ukraine, the author noted that it is generally recognized in the administrative science that the method and methods are interrelated parties to the process of public administration. The author has concluded that it is expedient to outline a conceptual approach to understanding the essence of administrative and legal methods and ways of implementing migration policy in Ukraine. The problem of public administration methods is now extremely urgent. This is largely due to the active efforts to accelerate the transition to civilized market-type relations and the changes that are taking place in this regard in the mechanism of public administration. Accordingly, public administration is designed mainly for such public relations, in which the legal equality of their participants is excluded, that is, the imperative method (the method of power orders) prevails here. The consequence of this is that public administration involves the unilateral expression of the will of one of the participants in the relationship.

Key words: mechanism, administrative and legal regulation, public administration, migration policy, legal regimes.

Проблема інституційно-законодавчого забезпечення міграційної політики існує з моменту зародження української державності. Найбільш дискусійними питаннями нині є концептуально-правові розробки Державної концепції міграційної політики щодо країн ЄС і Росії, а також організаційно-правове забезпечення становлення Державної міграційної служби України.

Під час глобального обговорення міграційних процесів, започаткованого у 2006 р. Генеральною

асамблеєю ООН, світова спільнота погодилася, що нині міграція перетворюється на вагомий чинник розвитку, боротьби із бідністю, досягнення проголошених ООН цілей тисячоліття. Разом із тим уряди багатьох держав не здатні скористатися можливостями, які надає міграція, оскільки, по-перше, їх не усвідомлюють, а по-друге, не мають для цього належних інструментів. До їх числа можна зарахувати й Україну, де формування державної міграційної політики, як і її інституційне

забезпечення, ще не завершено. Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, створення належних адміністративних органів із його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері [1, с. 358].

Питаннями міграційної політики та її правового забезпечення займалися О. Малиновська, Н. Тиндик, Л. Рибаківський, А. Хомра, Ю. Римаренко, С. Мосьондз, С. Денисюк, Б. Хорев, О. Шиманська, Г. Старченкова, Е. Плетньов, Л. Солонська, М. Чугуєвська, І. Гнибіденко та ін. Проте існують невирішені питання адміністративно-правового забезпечення міграційної політики, зокрема елементного складу самого цього механізму.

Мета статті – дослідити особливості механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики, виявити проблемні питання та надати рекомендації їх вирішення.

З метою з'ясування шляхів удосконалення елементного складу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України спочатку дослідимо концептуальну суть механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики. В юридичній науці для визначення взаємодіючих частин цілого фахівці багатьох галузей права застосовують термін «механізм».

Так, М.Г. Александров увів у літературу термін «механізм правового впливу». Він визначив його шляхи та форми, обґрунтувавши, що до останніх належить встановлення заборон певних дій, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів та їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин [1, с. 98].

С.С. Алексєєв виділяє «механізм правового регулювання» як узяту в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [1, с. 30]. При цьому автор вважає, по-перше, що поняття «механізм правового регулювання» – це категорія, яка має охопити всі правові засоби. По-друге, «механізм правового регулювання» не тільки «збирає» їх, але й «розставляє їх по своїх місцях», у результаті чого «перед нами виявляються не розрізнені явища (норми, тлумачення, юридична техніка і т.д.), а цілісний механізм, кожна частина якого, що взаємодіє з іншими, виконує свої специфічні функції». По-третє, «механізм правового регулювання» припускає характеристику стадій правового впливу.

Таким чином, С.С. Алексєєв до елементів механізму правового регулювання зараховує: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. У цьому переліку наявні всі правові явища, які так чи інакше врегульовано впливають на суспільні відносини.

А.М. Вітченко до елементів механізму правового регулювання зараховує норми права різного призна-

чення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб із втілення їх у життя.

Г.Г. Курагін до елементів механізму відомчого правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ зараховує відомчі норми, що містяться в нормативних актах МВС, індивідуальні правові акти МВС, практичну діяльність (дії) апаратів і служб міністерства по забезпеченню реалізації відомчих норм, індивідуальних правових актів МВС.

І.І. Веремеєнко механізм адміністративно-правового регулювання у сфері охорони громадського порядку визначає як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини по забезпеченню особистої і суспільної безпеки, що складаються в процесі виконавчо-розпорядницької діяльності держави, в результаті якої створюється правоохоронний юридичний режим [2, с. 68].

В.М. Горшенев зробив в одному зі своїх досліджень висновок, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [3, с. 50–55].

А.К. Мухтарова окреслює механізм правотворчості як конструкцію складного порядку [4, с. 19–24]. Це синтетичне поняття, що включає механізм здійснення правотворчої діяльності, суб'єкт правотворчості, правила й основні напрями його роботи, критерії її зрілості.

Ю.А. Тихомиров аналізує механізм соціального управління як спосіб організації та функціонування управління, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей. У широкому розумінні механізм управління являє собою процес погодженого впливу суб'єктів управління на явища навколишньої соціальної дійсності. Він є своєрідним зовнішнім і до того ж динамічним проявом управління, без якого перебуває ніби в потенції [5, с. 48].

Л.П. Юзьков механізм державного управління окреслює як саму організацію, процес практичного здійснення управління. Ця організація є складною функціонуючою системою і включає три найважливіших елементи: суб'єкти управління; об'єкти управління; взаємодія суб'єктів і об'єктів управління [6, с. 57–61].

Ці елементи вказують на статичну і динаміку механізму державного управління. Статично визначають суб'єкти та об'єкти управління, які становлять його матеріально-структурну основу. А комплекс взаємодій суб'єктів і об'єктів, які відбуваються за принципом прямого й зворотного зв'язків, становить функціональну (динамічну) основу.

І.П. Голосніченко механізм правового впливу аналізує як систему взаємопов'язаних і взаємозумовлених елементів, які поділяються на три групи: засоби впливу, проміжні ланки і об'єкти впливу. До першої з них входять правові принципи, норми, джерела права, правовідносини, до другої – правосвідомість,

правова культура, до третьої – акти реалізації норм [7, с. 97–104].

В.К. Колпаков аналізує механізм забезпечення правового режиму як частину режиму законності, що містить у собі: а) організаційно-структурні формування; б) організаційно-правові методи [8, с. 661].

Таким чином, аналіз перелічених точок зору показує, що функціонування правової системи держави забезпечується комплексом державно-правових механізмів. Нині детерміновані такі правові механізми: механізми правового регулювання; механізми дії права; механізми правотворчості; механізми соціального управління; механізми правового впливу; механізми державного управління; механізми забезпечення правових режимів.

Зазначимо, що різні правові режими закріплюються в чинних нормативних актах. Аналіз законодавства України дає змогу виділити основні правові режими: надзвичайного стану [9]; державної служби [10]; державної таємниці [11]; митний: а) загальний; б) спеціальний; режим охорони кордону [11]; оподаткування [12]; законності, власності; спеціальний територіальний; особливий режим територій у місцях розташування уранових об'єктів [13]; режим адміністративного нагляду; режим об'єктів дозвільної системи [14]; паспортний; перебування іноземців; режим функціонування підприємств; режим охорони зон електромереж; воєнного часу; воєнного стану; режим особливого періоду; режим територій з особливим режимом захисту рослин; протипожежний; санітарний режим територій України; майна державного підприємства; міграційний режим, регулювання якого здійснюється на конституційному рівні [15].

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства міграційний режим виступає засобом реалізації державної міграційної політики в Україні, що дедалі більше актуалізує питання визначення змісту механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України та його елементного складу.

При цьому ми солідарні з В.М. Снігуром у тому, що механізм забезпечення функціонування будь-якого правового інституту, крім визначених В.К. Колпаковим елементів, має включати ще й нормативно-правову основу [16, с. 45].

Тому, з огляду на наведені твердження, механізм адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України включає: 1) систему нормативно-правових актів, що є основою функціонування цього механізму; 2) організаційно-структурні формування; 3) організаційно-правові методи та способи, які забезпечують функціонування цього механізму.

Стосовно першого елементу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України варто констатувати, що нині систему нормативно-правових актів, що є правовою основою міграційної політики, становлять: Конституція України, міжнародні договори та угоди, закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних та місцевих органів виконавчої влади; рішення органів місцевого самоврядування.

Стосовно другого елементу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства у сфері виконання функцій здійснення державної міграційної політики склалася парадоксальна ситуація. Так, ще 6 квітня 2011 р. Президент затвердив Положення про Державну міграційну службу України, визначивши її центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Проте досі ця структура повноцінно не запрацювала.

Щодо третього елементу механізму адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України констатуємо, що в адміністративно-правовій науці загально визнано, що метод і способи є взаємопов'язаними сторонами процесу публічного адміністрування.

Відповідно, публічне адміністрування розраховане переважно на такі суспільні відносини, в яких виключається юридична рівність їх учасників, тобто тут переважає імперативний метод (метод владних розпоряджень). Наслідком цього є те, що публічне адміністрування припускає однобічність волевиявлення одного з учасників відношення. Це волевиявлення юридично владне, а тому йому належить вирішальне значення. Отже, волевиявлення однієї сторони нерівнозначне волевиявленню іншої. Пояснюється це, перш за все, тим, що юридично владні розпорядження зараховані до компетенції відповідних органів публічної адміністрації.

Необхідно також зазначити, що в конкретних управлінських відносинах, що врегульовані адміністративним правом, найбільш типовий вираз знаходить такий взаємозв'язок між тими, що управляють, і керованими: або в сторони, що управляє, є такі юридично владні повноваження, якими не володіє керована сторона (наприклад громадянин), або обсяг таких повноважень у сторони, що управляє, більший, ніж у керованої (наприклад, у нижчестоящого органу публічної адміністрації).

Парадоксально, але факт: незважаючи на виняткову значущість методів та способів адміністративно-правового забезпечення будь-якого виду політики, кореспондуюча проблематика лишається поза увагою вітчизняних науковців. Серед багатьох капітальних праць, присвячених питанням державної політики, важко віднайти бодай одну, в якій би давалося визначення відповідних понять, розкривалася їхня суть, прослідковувався їхній зв'язок з іншими політико-правовими явищами.

У зв'язку з цим доцільно окреслити концептуальний підхід до розуміння сутності адміністративно-правових методів та способів здійснення міграційної політики в Україні.

Проблема методів публічної адміністрації нині надзвичайно актуальна. Це істотно пов'язане з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу й тими змінами, які відбуваються в механізмі публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Государственное регулирование рыночной экономики / Под ред. В.И. Кушлина. Москва : Изд-во РАГС, 2010. 534 с.
2. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Москва : Всесоюзный научно исследовательский ин-т, 1981. 111с.
3. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва : Юрид. лит., 1978. 256 с.
4. Мухтарова К. Механизм правотворчества. *Правовая наука*. Алма-Ата, 1978. С. 19–24.
5. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. Москва, 1978. 336 с.
6. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ : Вища школа, 1983. 156 с.
7. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. Київ : Вища школа, 1991. 204 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 732 с.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
10. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 273.
11. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
12. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. *Голос України*. 2012. № 73-74. 21 квітня.
13. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.
14. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Снігур В.М. Досконалий міграційний режим як запорука забезпечення основних прав людини та громадянина. *Вісник Львівського державного інституту внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 44–47.