

УДК 354.3:325.1.3

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Оксана САВЧУК,

адъюнкт кафедры финансового права и фискального администрирования
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В научной статье раскрыто понятие и виды административно-правовых средств регулирования трудовой миграции. Определено, что административно-правовые средства в сфере трудовой миграции – это совокупность установленных нормами административного права способов и приемов, которые используются публичной администрацией для влияния на общественные отношения в сфере трудовой миграции с целью регулирования и охраны публичных интересов, решения определенных задач и достижения поставленных социально полезных целей в указанной сфере. Анализ действующего административного законодательства и практики его применения дает основания сделать вывод, что среди административно-правовых средств регулирования трудовой миграции следует выделить: 1) лицензирование; 2) контроль (надзор); 3) юридическую ответственность за нарушение законодательства Украины о трудовой миграции.

Ключевые слова: трудовая миграция, средства регулирования трудовой миграции, лицензия, лицензирование, контроль, ответственность за нарушение законодательства Украины о трудовой миграции.

CONCEPT AND TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL FACILITIES FOR REGULATION OF LABOR MIGRATION

Oksana SAVCHUK,

Adjunct of the Correspondence form of Training at the Department of Financial Law and Fiscal Administration
of National Academy of Internal Affairs

SUMMARY

A concept and types of facilities of adjusting of labor migration are exposed in this scientific article. It is determined that administrative and legal means in the sphere of labor migration is a set of methods and methods established by the norms of administrative law that are used by the public administration to influence public relations in the sphere of labor migration with the aim of regulating and protecting public interests, solving certain tasks and achieving socially useful goals in this area. Analysis of the current administrative legislation and practice of its application gives grounds to conclude that among the administrative and legal means for regulating labor migration, there are: 1) licensing; 2) control (supervision); 3) legal liability for violation of the legislation of Ukraine on labor migration.

Key words: labor migration, facilities of adjusting of labor migration, license, licensing, control, responsibility, is for violation of legislation of Ukraine about labor migration.

REZUMAT

Acest articol explorează conceptul și tipurile de mijloace juridice administrative pentru reglementarea migrației forței de muncă. A stabilit că mijloacele administrative și juridice în domeniul migrației forței de muncă - un set de reguli stabilite de metode de drept administrativ și tehnici care sunt utilizate de către administrația publică pentru a influența relațiile sociale în domeniul migrației forței de muncă, în scopul de a reglementa și de a proteja interesul public, anumite sarcini și realizarea util social obiective în acest domeniu. Analiza legislației administrative actuale și practica aplicării acestora dau motive pentru a concluziona că printre mijloacele administrative și legale pentru reglementarea migrației forței de muncă există: 1. licențierea; 2. control (supraveghere); 3. Răspunderea juridică pentru încălcarea legislației Ucrainei privind migrația forței de muncă.

Cuvinte cheie: migrația forței de muncă, mijloace de reglementare a migrației forței de muncă, licență, licențiere, control, responsabilitate pentru încălcarea legislației Ucrainei privind migrația forței de muncă.

Постановка проблемы. Перед тем как обстоятельно исследовать средства регулирования трудовой миграции в Украине, необходимо раскрыть содержание самого понятия «средства», а также соотношение понятий «средства», «правовые средства» и «административно-правовые средства». Выделить основные административно-правовые средства, с помощью которых осуществляется обеспечение прав и законных интересов трудовых мигрантов и членов их семей.

Целью и задачей статьи является раскрытие содержания понятия и видов административно-правовых средств регулирования трудовой миграции.

Изложение основного материала. Термин «средство» трактуется как прием, способ, специальное действие, которое дает возможность осуществить что-либо; орудие, предмет, совокупность устройств для осуществления какой-то деятельности [1, с. 96].

В философских словарях понятие «средство» характеризуется, как: 1) способ, прием, средство, какое-то специальное действие, позволяющее осуществить что-то; то, что служит орудием в каком-либо действии, деле; 2) какое-то специальное действие, дающее возможность осуществить что-либо, достичь чего-то, способ; механизмы, устройства и т. п., необходимые для осуществления чего-либо,

для какой-то деятельности; 3) совокупность предметов, идей, явлений и способов действий, которые являются непременным условием реализации целей; 4) прием, способ действий; приспособление для осуществления какой-либо деятельности.

Более конкретны положения К. Маркса (выходящие за пределы привычной для советских философских источников формулы): под средством можно понимать сознание, волю, трудовую активность человека, его преобразующее влияние на природу [2, с. 357]. Такой подход существенно обогащает понятийную нагрузку категории «средства», поскольку включает в ее состав не только технику определенного рода (сводящуюся к предметам, явлениям материального характера), но и сознательные деятельные акты по использованию этой техники – то есть технологию применения технических средств. Эта категория в таком случае отображает диалектическое единство техники и технологии, инструментов и деятельности [3, с. 22].

Стоит отметить, что большинство авторов в определении «средства» приводят такие понятия, как способ, прием, но это слова-синонимы. Достаточно интересно определение В. Шинкарука [4], по мнению которого, «средство» – это совокупность предметов, идей, явлений. Заложена в данное понятие «совокупность идей» является достаточно актуальной, поскольку совершение любого действия направлено на достижение конкретной цели, без идеи это совершение является недостаточно подкрепленным, поскольку в основе любого действия должна быть мотивация, которая обосновывается детальным планом реализации, то есть идеей. Также идею можно понимать как цель специального действия, иными словами – результат применения средств. То есть в данном определении понятие «совокупность идей» можно трактовать разносторонне: как начальный стимул к применению средств; как способ реализации средств; как конечный результат, к которому должно привести применение средств. Следовательно, средство – это совокупность идей, направленных на достижение конкретной цели.

Схожий с философским и филологическим пониманием понятия «средство» и подход к этой категории в правовой науке. По мнению С. Алексеева, «правовые средства» – это субстанциональные, институциональные правовые феномены, которые рассматриваются в контексте собственного функционального назначения и направлены на достижение социально полезных целей [5, с. 14–15].

Б. Пугинский определяет правовые средства как сочетания юридически значимых действий, которые осуществляются субъектами в определенной (разрешительной) мере на свое усмотрение и служат достижению их целей, – экономических и социальных заданий, которые не противоречат законодательству и интересам общества. В более узком значении категория «правовые средства» может рассматриваться как юридические способы решения субъектами соответствующих заданий, достижения своих целей (интересов) [6, с. 87].

Итак, общими признаками правовых средств является то, что они: представляют собой все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей; имеют особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений; приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, в той или иной степени эффективности или дефектности правового регулирования; обеспечиваются государством [7, с. 151].

Подытоживая вышеизложенное, подчеркнем, что в теории права существует две концепции понимания категории «правовые средства». Согласно первой, правовые

средства – это содержание предписаний, а вторая рассматривает правовые средства в качестве инструментария (предметов и явлений). Поэтому, по нашему мнению, последняя концепция шире и позволяет раскрыть администрирование сферы трудовой миграции в полном объеме.

В системе отмеченных средств (приемов, мероприятий, способов) выделяют криминально-правовые, гражданско-правовые, дисциплинарные, административно-правовые и другие средства влияния. Основное место среди них принадлежит последним.

Следует отметить, что понятие «административно-правовые средства» несколько уже, чем «правовые средства», поскольку оно является производным от них и охватывает как внутренние отношения, возникающие между органами публичного управления, так и те, которые возникают между ними и общественными организациями или гражданами.

Административно-правовые средства являются одним из эффективных способов публичного администрирования, направленным на формирование и развитие общественных отношений в разнообразных отраслях на прочном нормативном основании.

При использовании административно-правовых средств обеспечивается законность, гарантируемая их всесторонней урегулированностью, установлением систематического контроля за реализацией мероприятий, осуществлением прокурорского надзора, возможностью обжалования, другими способами, закрепленными законодательством.

Реализация административно-правовых средств относится к компетенции публичных органов управления, их должностных лиц и является результатом осуществления ими государственно-властных полномочий.

Следовательно, учитывая специфические особенности административной отрасли права и характеристики конкретных правовых средств, которыми она оперирует, их существенные признаки, можно отметить, что административно-правовые средства – это определенная нормативно-правовыми актами совокупность приемов и способов, которые используются публичной администрацией для влияния на общественные отношения в разных сферах с целью регулирования и охраны публичных интересов, а административно-правовые средства в сфере трудовой миграции – это совокупность установленных нормами административного права способов и приемов, которые используются публичной администрацией для влияния на общественные отношения в сфере трудовой миграции с целью регулирования и охраны публичных интересов, решения определенных задач и достижения поставленных социально полезных целей в указанной сфере.

Таким образом, административно-правовые средства регулирования сферы трудовой миграции имеют разносторонний характер, при этом все они взаимосвязаны и взаимозависимы, составляют целостную систему, пересекаются со средствами регулирования других сфер деятельности публичной администрации.

Только рациональное использование разнообразных средств во взаимосвязи, обоснованный выбор основных из них, умелое сочетание создают условия для надлежащего администрирования сферы трудовой миграции, способствуют достижению намеченных результатов. Выбор конкретного административно-правового средства определяется правовыми актами Украины, целесообразность его применения в той или иной ситуации определяется сложившимися условиями и наличием определенных обстоятельств.

Анализ действующего административного законодательства и практики его применения дает основания сде-

лать вывод, что среди административно-правовых средств регулирования трудовой миграции следует выделить: 1) лицензирование; 2) контроль (надзор); 3) юридическую ответственность за нарушение законодательства Украины о трудовой миграции.

Рассмотрим их более детально.

Лицензирование в сфере трудовой миграции.

Разрешительная система в сфере трудовой миграции представляет собой совокупность средств, установленных административно-правовыми нормами, которые регулируют общественные отношения, связанные с предоставлением субъектом ведения хозяйства услуг по посредничеству в трудоустройстве за рубежом на основании лицензии, выданной в соответствии с законом, трудовому мигранту перед отъездом в государство пребывания стороной, которая способствует трудоустройству.

Основной целью возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере разрешительной системы является поддержка общественной безопасности путем предоставления разрешения субъекту на осуществление определенных действий и полномочий. Разрешение в этой системе – центральный элемент (ядро), поэтому система и называется разрешительной [8, с. 374].

Одним из видов государственных разрешений является лицензия, получаемая в результате соответствующей процедуры лицензирования.

Лицензирование – это выдача, переоформление и аннулирование лицензий, выдача дубликатов лицензий, ведение лицензионных дел и лицензионных реестров, контроль за выполнением лицензиатами лицензионных условий, выдача распоряжений об устранении нарушений лицензионных условий, а также распоряжений об устранении нарушений законодательства в сфере лицензирования [9].

Цель лицензирования – обеспечение единой государственной политики в указанной сфере, защита основных экономических и социальных интересов граждан. Главным заданием лицензирования является защита основных интересов государства, его граждан путем установки со стороны государства определенных условий и правил осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности.

Юридическая природа лицензирования заключается в легитимации правоспособности (в области действия локальных запретов при общем разрешении) или наделении специальной правоспособностью лиц (при общем запрете) в сфере общественных отношений, являющихся объектом публичных интересов государства [10].

Согласно ст. 1 п. 5 Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» [11], законодатель определяет лицензию как запись в Едином государственном реестре юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований о решении органа лицензирования относительно наличия у субъекта ведения хозяйства права на осуществление определенного им вида хозяйственной деятельности, которая подлежит лицензированию.

Следовательно, лицензия – это запись в Едином государственном реестре юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований о предоставлении органом лицензирования права на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности, выполнение определенных действий или использование прав.

В п. 20 ст. 7 Закона Украины «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» от 2 марта 2015 г. № 222 [17] предусмотрено, что лицензированию подлежит посредничество в трудоустройстве за рубежом.

Согласно постановлению Кабинета Министров Украины «Об утверждении перечня органов лицензирования и

признания утратившими силу некоторых постановлений Кабинета Министров Украины» от 5 августа 2015 г. № 609 [12], лицензирование в сфере трудовой миграции осуществляют органы лицензирования Министерства социальной политики Украины.

Стоит обратить внимание на то, что в структуру аппарата Министерства социальной политики Украины входит департамент занятости и социального диалога. В составе данного департамента действует отдел лицензирования деятельности по посредничеству в трудоустройстве за рубежом и по вопросам трудовой миграции.

Постановлением Кабинета Министров Украины от 16 декабря 2015 г. № 1060 утверждены «Лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности по посредничеству в трудоустройстве за рубежом» [13], в которых определен исчерпывающий перечень документов, прилагаемых к заявлению о получении лицензии на осуществление хозяйственной деятельности по посредничеству в трудоустройстве за рубежом, а также исчерпывающий перечень требований, обязательных для выполнения во время осуществления указанной деятельности.

Невыполнение хозяйствующим субъектом, предоставляющим услуги по посредничеству в трудоустройстве, требований законодательства во время предоставления таких услуг является основанием для принятия решения о прекращении деятельности или аннулировании лицензии органом лицензирования.

Следовательно, функция механизма лицензирования в Украине заключается в установлении особого государственного контроля за такими видами предпринимательской деятельности, осуществление которых связано с обеспечением прав, свобод и интересов граждан, в частности, в сфере трудовой миграции.

Следующей группой средств регулирования трудовой миграции является контроль.

Понятие «контроль» появилось несколько столетий тому и в этимологическом понимании означает проверку, наблюдение с целью проверки для противодействия чему-либо нежелательному, для выявления, предупреждения и прекращения противоправного поведения [14, с. 8].

Среди ученых нет единого понимания контроля и, в частности, государственного контроля. Некоторые авторы рассматривают контроль в качестве одного из принципов деятельности государственных органов или относят его к методам управления, видя в контроле лишь определенный способ деятельности и возможность влияния с его помощью на поведение объекта контроля.

Другие характеризуют контроль как функцию государственного управления, стадию управленческого процесса, систему государственных институтов, необходимое условие поддержания законности и дисциплины, специальную форму административно-правового влияния и т. п.

Так, например, О. Андрийко понимает государственный контроль как деятельность государственных органов, заключающуюся в наблюдении, анализе, проверке объектов контроля и направленную на предотвращение, выявление и прекращение действий, противоречащих установленным государством нормам, правилам и стандартам [15, с. 30].

В. Горшенев, И. Шахов считают, что контроль и проверку выполнения целесообразнее квалифицировать как форму деятельности (работы) конкретного органа государства, что контроль – это уже не управленческая идея, а сама деятельность, в основу которой положены основные научные идеи, исходные, объективно обусловленные положения, и которая осуществляется определенными методами [16, с. 35].

Ю. Тихомиров, соглашаясь с авторами, рассматривающими контроль в качестве одной из функций управления,

отмечает наличие специфических особенностей контроля относительно управленческого решения, в ходе выполнения которого контроль является стадией процесса управления [17, с. 31].

Характерным является исследование и анализ контроля в качестве одного из средств обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В частности, такую позицию занимает В. Гарашук [18, с. 8].

Контроль – это наблюдение, надзор за чем-либо с целью проверки соответствия тех или иных действий в отрасли производства, государственного управления или поведения граждан [19, с. 368]. Контролем принято называть и проверку выполнения принятых решений или обязанностей, возложенных государством и обществом на предприятия, учреждения, организации, должностных лиц и граждан, соблюдения правовых и социальных норм, устранение отклонений от заданных программ деятельности и нормативных требований [20, с. 44].

Но по поводу наличия множества научных подходов к пониманию государственного контроля М. Студеникина [21, с. 12] отмечала, что иногда эти подходы настолько отличаются между собой, что может показаться, будто речь идет о разных вещах. Говоря о таком явлении, как контроль, авторы характеризуют его как проверочную деятельность и рассматривают ее в разных аспектах, с разных точек зрения, анализ которых позволяет сделать вывод, что во всех случаях говорится об одном и том же контроле, но относительно того или иного объекта, поэтому логическое противоречия в них нет.

Таким образом, сущность контроля заключается в проверке соответствия деятельности участников общественных отношений установленным в обществе предписаниям, в пределах которых они должны действовать. Цель контроля, по определению В. Афанасьева, заключается в выявлении результатов влияния субъектов на объект, допущенных отклонений от принятых требований, действующих принципов организации и регулирования, а также в определении причин этих отклонений и путей преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования всей системы. Сказанное справедливо и для цели любого вида контроля, в том числе и для контроля в сфере трудовой миграции.

По нашему мнению, контроль в сфере трудовой миграции – это деятельность публичной администрации (должностных лиц), которая заключается в проверке объектов контроля в этой сфере и направлена на предотвращение и прекращение действий, противоречащих установленным нормативно-правовыми актами правилам, и привлечение к ответственности виновных лиц.

К основным признакам контроля как средства регулирования трудовой миграции относятся следующие:

- контроль осуществляется на законных основаниях лишь уполномоченными публичными органами или должностными лицами;
- государственно-властная природа и активный характер контроля предполагают вмешательство уполномоченных государственных органов в деятельность объектов контроля, возможность применения мер принуждения при выявлении нарушений действующего законодательства;
- в случае выявления нарушений норм законодательства подконтрольным органом контролирующей орган имеет право самостоятельно привлекать виновных к юридической ответственности.

Исходя из вышеизложенного, государственный контроль в сфере трудовой миграции – это обусловленное объективными и субъективными факторами универсальное административно-правовое средство, которое заключается в наблюдении, анализе, проверке объектов контроля, что

позволяет правильно определять и оперативно применять надлежащие административно-правовые меры регулирования трудовой миграции, выяснять их эффективность для налаживания ситуации, требующей общественного вмешательства, с целью обеспечения ведения такой деятельности в рамках законности и публичных интересов, предупреждения возможных отклонений, а в случае их выявления – устранения негативных последствий.

В осуществлении контроля ведущее место занимают его формы. По мнению отдельных авторов, контроль может осуществляться в следующих формах: запрос, ревизия, проверка (плановая и внеплановая) и т. п.

По нашему мнению, все перечисленные формы являются разновидностями государственного контроля, но на разных этапах осуществления контрольной деятельности и относительно разных сфер, в которых такая деятельность проводится.

Основными формами осуществления контроля в сфере трудовой миграции являются:

- 1) ревизия – исследование деятельности объектов контроля;
- 2) проверка – проводится для изучения отдельных направлений деятельности, соблюдения объектом контроля норм законодательства и т. п..

Выводы. Итак, контроль за соблюдением лицензиатами требований лицензионных условий осуществляют в пределах своих полномочий органы лицензирования путем проведения плановых и внеплановых проверок в соответствии с Законом Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности». Главным (основным) субъектом контроля в системе центральных органов исполнительной власти по реализации указанной политики является Министерство социальной политики Украины. В соответствии с Положением о Минсоцполитики Украины, оно осуществляет лицензирование деятельности по посредничеству в трудоустройстве за рубежом и контроль за соблюдением хозяйствующими субъектами соответствующих лицензионных условий.

Лицензия в сфере трудовой миграции – это запись в Едином государственном реестре юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований о решении органа лицензирования, удостоверяющая право хозяйствующего субъекта на оказание посреднических услуг по трудоустройству трудовым мигрантам, а лицензирование сферы трудовой миграции – это средство регулирования трудовой миграции, обеспечивающее качественное предоставление услуг по трудоустройству трудовым мигрантам.

Список использованной литературы:

1. Современный толковый словарь украинского языка: 65 000 слов / под ред. В. Дубичинского. Х.: Школа, 2006. 1008 с.
2. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 20 т. М.: Прогресс, 1985. 12580 с. Т. 20. 1985. 580 с.
3. Шундилов К. Цели и средства в праве: общетеоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1999. 182 с.
4. Философский словарь / под ред. В. Шинкарука. 2 изд., перераб. и доп. К., 1986. 800 с.
5. Алексеев С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. Советское государство и право. 1987. № 6. С. 12–19.
6. Пугинский Б. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. 224 с.
7. Шевченко Л. Публичное администрирование в сфере гражданской защиты населения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. 2012. 245 с.

8. Бахрах Д. Административное право России. М.: Инфра-М; Норма, 2000. 526 с.
9. О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности: Закон Украины от 1 июня 2000 г. № 1775–III. Официальный вестник Украины. 2000. № 27. Ст. 1109.
10. Пастух И. Организационно-правовые принципы лицензирования хозяйственной деятельности в Украине: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. 181 с.
11. О лицензировании видов хозяйственной деятельности: Закон Украины от 2 марта 2015 г. № 222–VIII: по состоянию на 28 сентября 2017 г. // Верховная рада Украины. 2015. № 23. Ст. 158.
12. Об утверждении перечня органов лицензирования и признания такими, которые утратили действие, некоторых постановлений Кабинета Министров Украины: постановление Кабинета Министров Украины от 5 августа 2015 г. № 609. Официальный вестник Украины. 2015. № 68. Ст. 2232.
13. Лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности по посредничеству в трудоустройстве за рубежом: постановление Кабинета Министров Украины от 16 декабря 2015 г. № 1060. Официальный вестник Украины. 2015. № 102. Ст. 3522.
14. Гарашук В. Контроль и надзор в государственном управлении: учебное пособие. Х.: Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого, 1999. 55 с.
15. Андрийко О. Организационно-правовые проблемы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. 378 с.
16. Горшенев В., Шахов И. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1986. 176 с.
17. Тихомиров Ю. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. 228 с.
18. Гарашук В. Контроль и надзор в государственном управлении. Х.: Фолно, 2002. 176 с.
19. Энциклопедический словарь / под общ. ред. В. Крутских. 2 изд. М.: Инфра, 1999. 368 с.
20. Цветков В. Реформирование государственного управления в Украине: проблемы и перспективы. К.: Орияны, 1998. 79 с.
21. Студеникина М. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 157 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Оксана Владимировна Савчук – адъюнкт заочной формы обучения кафедры финансового права и фискального администрирования Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Savchuk Oksana Volodymyrivna – Adjunct of the Correspondence form of Training at the Department of Financial Law and Fiscal Administration of National Academy of Internal Affairs

demidenkov@ukr.net