

УДК 351.755(477)

О.О. СЕМІНОГ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА У ПАСПОРТНО-ВІЗОВОМУ РЕЖИМІ УКРАЇНИ

Ключові слова: права і свободи людини та громадянина, паспортно-візовий режим

Свобода пересування й вільного вибору місця проживання та перебування - основні принципи демократичної держави. Це невід'ємне конституційне право громадян та осіб, що законно перебувають на території держави, є обов'язковою умовою для становлення громадянського суспільства, розвитку ринкових економічних відносин, ефективного функціонування демократичної політичної системи.

Разом із тим, якщо реалізація цього конституційного права громадянами здобуває характер масового переміщення населення (внутрішньої або зовнішньої міграції), то виникають реальна загроза й перешкода для реалізації інших конституційних прав не тільки інших громадян, але й самих мігрантів. Безконтрольне й нерегульоване пересування значної маси населення незалежно від його причин нерідко приводить до зіткнення інтересів місцевого (корінного) населення й інтересів переселенців, що породжує основу для соціальної напруженості й може привести до масових заворушень або стати додатковою причиною для збільшення криміногенної ситуації. Очевидно, що демократично організована держава не може допустити, з одного боку, необгрунтованого обмеження конституційного права на свободу пересування, з іншого боку - реалізації конституційних прав однієї частини громадян і негромадян на шкоду або за рахунок іншої частини населення [1].

Актуальність даної статті полягає у тому, що українське законодавство не може й не

повинне механічно запозичувати закордонний досвід правового регулювання паспортно-візової діяльності. Унікальність економічних, етнографічних, демографічних і інших проблем України вимагає пошуку самостійних форм правового регулювання цієї сфери, які, звичайно, не виключають вивчення, обліку й при необхідності використання окремих елементів закордонного досвіду.

Вагомий внесок у розробку проблем забезпечення прав та свобод людини і громадянина в паспортно-візовому режимі, зробили такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Е. Равенштейна, В.В. Саполькіна, О.Ф. Скакун, Н.П. Тиндик, Л.Є. Тітова та багато інших дослідників.

Разом із тим, забезпечення прав та свобод людини і громадянина в паспортно-візовому режимі України залишаються поза увагою вчених. Тож метою статті є визначення сутності прав та свобод людини і громадянина в паспортно-візовому режимі, а також визначення елементів забезпечення цих прав у визначеній сфері. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: охарактеризувати права та свободи людини і громадянина в паспортно-візовій сфері; здійснити аналіз нормативно-правових актів де безпосередньо закріплюються права та свободи, що віднесені до паспортно-візового режиму; надати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства із досліджуваних питань.

Принципи пріоритетності прав особистості повинні бути критерієм допустимості та межю дії різноманітних державних структур по відношенню до особи, її прав та свобод [2]. Логічно, що саме на цих принципах повинна базуватись і діяльність органів внутрішніх справ України, які мають такі адміністративні повноваження, при здійсненні яких може бути нанесена шкода правовому статусу громадянина. Беручи до уваги те, що забезпечення паспортно-візового режиму вимагає втручання в права та законних інтереси багатьох гро-

мадян, а у певних випадках і всього населення, виникає необхідність у розробці чіткого механізму реалізації та забезпечення прав громадян України в паспортно-візовій сфері.

До прав людини в паспортно-візовій сфері відносять: право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання; право вільно залишати територію України; право на набуття громадянства України. Ці суб'єктивні позитивні права належать як громадянам України, так і іноземцям та особам без громадянства. До прав громадян України в паспортно-візовій сфері відносять: зміна та припинення громадянства України; право в будь-який час повернутися в Україну [3].

Право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання на території України закріплено в ч.1 ст.33 Конституції України: «кожному хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання...» та в Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [4], де реалізується загальнознані принципи і норми міжнародного права (ст.12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [5] та ст.3 Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод від 16.09.1963 року [6]) та міжнародних договорів України, що встановлюють права та свободи людини та громадянина. Разом із тим, це право є гарантією забезпечення ряду інших прав та свобод людини і громадянина, зокрема, права на працю, на свободу творчості, право власності, право на створення сім'ї, право на житло, право на освіту, на охорону здоров'я та медичну допомогу та інше (ст.21-59 Конституції України)

Право вільно залишати територію України. «Кожна людина має право залишати любую країну, враховуючи свою власну...» записано в ст.13 Загальної декларації прав людини [7], ч.1 ст. 33 Конституції України закріплює вказане право: «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України...право вільно залишати територію України...».

Право на набуття, зміну та припинення громадянства. Громадянство, як і права, свободи та обов'язки, закріплені в Розділі II Конституції України, є важливою складовою частиною статусу особи. Відсутність прямої вказівки в розділі II Конституції на існування права на набуття та припинення громадянства ні скільки не зменшує його значення та не викремлює це право з комплексу інших прав та свобод особи, так як наявність цього або іншого права.

В преамбулі Закону України «Про громадянство України» є норма-дефініція, яка визначає громадянство як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [8].

У просторі стійкість громадянства характеризується тим, що правовий зв'язок особи з державою зберігається і тоді, коли громадянин виїждить за кордон. Стійкість громадянства в часі проявляється в його безперервності та безстроковості. В Україні існує єдине громадянство (ст.4 Конституції України), громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство (ч.1 ст.27 Конституції України).

Право в будь-який час повернутися в Україну (ч.2 ст.33 Конституції України): аналогічну дефініцію ми зустрічаємо в Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [9], де в ч.4 ст.1 визначається, що громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну

З вище викладеного можливо зробити висновок, що сутність прав громадян у паспортно-візовій сфері полягає в наступному:

По-перше, це суб'єктивні та позитивні права, які передбачають собою міру поведінки, забезпечену державою шляхом регламентації їх в Конституції України, а також у відповідних нормативно-правових актах.

По-друге, в тому, що крім юридичної детермінації цих прав у внутрішньому праві вони також закріплюються і міжнародним правом, наприклад, в статтях 13 і 15 Загальної декларації прав людини; статтях 2 і 3 Протоколу

№ 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод; Європейської конвенції про громадянство 1997 року; Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз; Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб та ін.

По-третє, для забезпечення їх реалізації потрібне достатнє забезпечення паспортно-візової системи.

По-четверте, право на свободу пересування, вибору місця проживання, право вільно залишати територію України належить кожному; права, що впливають з правового інституту громадянства, належать тільки громадянам України.

Таким чином, під правами громадян України в паспортно-візовій сфері потрібно розуміти комплекс прав (право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України; право виїздити за межі України та безперешкодно повертатися в Україну; право на набуття, зміну та припинення громадянства України), забезпечення яких покладене на суб'єктів паспортно-візового режиму.

Система забезпечення прав громадян України має фундаментальне значення для реалізації розглянутих нами прав. В міжнародному та внутрішньодержавному законодавстві часто використовуються терміни «забезпечення», «охорона», «захист».

У рамках нашої роботи під забезпеченням прав громадян України в паспортно-візовій сфері ми будемо розуміти, по-перше, гарантії реалізації вказаних прав, по-друге, функціональну діяльність паспортно-візового режиму, направлену на створення оптимальних умов для практичного здійснення, охорони, захисту та поновленню (у випадках порушення) прав громадян в паспортно-візовій сфері і, по-третє, результат цієї діяльності, що виражається в практичній реалізації цих прав. В житті всі ці сторони забезпечення прав нерозривно пов'язані [10].

Розгляд питання про гарантії реалізації прав громадян багато авторів розуміють кла-

сифікуючи існуючі гарантії за наступною схемою: спочатку всі гарантії поділяють на дві великі групи – загальні та спеціальні, кожна з яких має свою структуру.

В рамках нашої роботи під гарантіями реалізації прав громадян в паспортно-візовій сфері будемо розуміти сукупність загальних умов і спеціальних засобів, які на рівні з діяльністю паспортно-візових органів забезпечують правомірну реалізацію нами прав, що вивчаються. Під загальними умовами будемо розуміти сферу, в якій реалізуються права громадян, в такому випадку засобами будуть виступати норми права.

О.Ф. Скакун поділяє гарантії прав та свобод громадянина залежно від підстави правового становища особи на загальні, спеціальні та індивідуальні [11, с.204-208]. На нашу думку, з виділених груп доцільно виділити наступні гарантії для більш детального розгляду прав людини, роблячи акцент на специфічну сферу застосування (паспортно-візовий режим), а саме: по-перше, неюрідичні, до яких відносять матеріально-технічне, організаційне та ідеологічне (соціально-психологічне) забезпечення, що можна назвати загальними гарантіями; та, по-друге, спеціально юридичні, до яких відносять законодавчо нормотворчу діяльність, засоби індивідуально-правового регулювання, соціально-правовий контроль, що можна назвати спеціальними гарантіями.

Проаналізувавши все вищевикладене під загальними гарантіями забезпечення прав в паспортно-візовій сфері розуміються наступне:

1. Економічні гарантії (матеріально-технічне забезпечення) має велике значення для визначення особи в суспільстві. В багатьох випадках вони мають непрямий вплив, створюють матеріальну базу політичної і правової системи, культури, освіти та інше. Від матеріального забезпечення також залежить і нормальне функціонування органів внутрішніх справ. Тому що відсутність належного службового приміщення, засобів зв'язку, низький рівень заробітної плати співробітників та інші чинники негативно впливають на якість роботи, виконання функціональних обов'язків по-

садових осіб, законність прийняття ними рішень та інше. Яскравим прикладом є ситуації, коли із за відсутності грошових коштів на поточних рахунках паспортних столів, для виготовлення бланків паспортів, багато осіб довгий строк не мали змоги отримати нові паспорти.

2. Соціально-політичні гарантії. Гарантом реалізації демократичних прав особи в першу чергу виступає сильна держава, яка визнає у взаємовідносинах з особою її пріоритет на основі верховенства права, а також підтримання політичної стабільності в суспільстві. Негативний вплив на становище особи в суспільстві може бути наслідком впливу політичної ситуації в країні, соціальних умов, діяльністю різноманітних політичних партій.

3. Ідеологічні чинники. Положення особи та стан законності в правозастосовній діяльності органів внутрішніх справ в значній мірі залежить від суворого та точного дотримання та виконання кожним суб'єктом правовідносин своїх прав та обов'язків, правова поведінка кожного суб'єкту в значній мірі залежить від рівня правосвідомості.

4. Правові гарантії. Знаходять свій вираз в нормативно-правовій базі, яка регулює суспільні відносини в паспортно-візовим режимі та встановлює порядок правомірної реалізації прав і свобод людини і громадянина, також у визначенні юридичного змісту організаційних засобів забезпечення цих прав. [12, с.207–212].

Правові гарантії існують лише у комплексі з організаційними, адже наявність лише одних юридичних передумов без чіткої організації діяльності по їх використанню, виявляється недостатнім для ефективної реалізації прав і свобод, тому що ідеї, що закріплені в праві самі по собі здійснюватись не можуть.

Організаційні гарантії. Їх значення визначається тим, що забезпечення відповідного статусу людини і громадянина в суспільстві залежить від процесу управління, та виражаються в діяльності органів державної влади, що є суб'єктами паспортно-візового режиму, по дотриманню вимог, що містяться у відповідних нормативно-правових актах.

Організаційні гарантії мають впливають на весь механізм реалізації прав громадян в паспортно-візовій сфері з метою постійного приведення його у відповідність з існуючими суспільними відносинами. Вони повинні бути достатньо гнучкі, щоб враховувати широкий спектр ознак особи, що охоплює її демографічні, інтелектуальні, професійні, моральні та інші якості.

Щодо охорони прав громадян в паспортно-візовій сфері, то під нею потрібно розуміти умови правової реалізації прав на свободу переміщення, вибір місця перебування та проживання; на вільний виїзд за межі України та безперешкодне повернення в країну, а також право, що випливає з правового інституту громадянства при активній участі в цьому процесі суб'єктів державної влади паспортно-візового апарату. Суб'єкти реалізації діють правомірно, негативні фактори відсутні або невагомі та не потребують включення засобів захисту вказаних прав. Це найбільш бажані умови.

Захист прав та свобод людини в теорії права тісно пов'язаний з самою особою, і діє в умовах, коли реалізації прав перешкоджають, проте вони ще не порушені, тобто захист прав передбачає застосування примусових засобів в тих випадках, коли є підстави вважати, що може статися їх порушення.

Однією з особливостей захисту прав особи є те, що вона здійснюється лише за допомогою держави та її відповідних органів, що приймають участь у забезпеченні прав громадян, тому потребує зміни форм їх діяльності або активного втручання в процес реалізації прав з боку вказаних органів з метою усунення негативних моментів, що перешкоджають або роблять неможливим здійснення прав та свобод. Застосування заходів захисту прав громадян в паспортно-візовій сфері означає активну діяльність з боку суб'єктів паспортно-візових апаратів з метою усунення негативних моментів, що ускладнюють або роблять неможливим здійснення відповідних прав.

Відновлення порушених прав в паспортно-візовій сфері – це приведення у відповідність

з вимогами відповідних нормативно-правових актів, що регулюють паспортно-візові відносини шляхом реалізації відповідних прав в обумовленій сфері суспільних відносин та покарання винних в їх порушенні.

Конституція, закріпив у ст.55 гарантії відшкодування (хоч у в тексті статі використується слово «захист», з диспозиції видно, що це не коректно, та повинно включати та зазначати й відновлення) порушених прав, надаючи тим самим цьому інституту вислої юридичної сили. Звідси відновлення порушеного права – це мета, досягти яку обов'язок усіх державних органів при порушенні прав. Тому у відповідних правових актах в один ряд з термінами «охорона прав» і «захист прав» необхідно ставити термін «відновлення порушених прав», що є також одним з головних обов'язків держави.

Діяльність паспортно-візового апарату – другий елемент системи забезпечення прав громадян в паспортно-візовій сфері, без якого не може йти мови про забезпечення прав громадян. Визначене в Конституції України та інших нормативно-правових актах право завжди виражає не однобічний, а по крайній мірі двосторонній зв'язок суб'єктів. Праву одного суб'єкта відповідно кореспондується активний або пасивний обов'язок другого суб'єкта. Самостійно в межах закону розпоряджатися можливостями, що містяться в праві, громадянин може лише спираючись на активне сприяння паспортно-візового апарату, користуючись при цьому їх діяльністю як засобом для досягнення власних цілей.

Третій елемент системи забезпечення прав громадян в паспортно-візовій сфері – результат спільної діяльності суб'єктів паспортно-візового режиму, спрямованої на переведення суб'єктивного права зі стану можливого в стан дійсного користування відповідним конституційно закріпленим благом.

На наш погляд, ефективність гарантій залежить від якості законодавства, розвитку правових принципів, рівня правового виховання і культури населення, а також від того, як виконують ці закони державні органи, які

призначені створювати умови для реалізації прав громадян в паспортно-візовій сфері. Нажаль в Україні існують великі прогалини щодо гарантій забезпечення прав і свобод громадян при забезпеченні паспортно-візового режиму, що переміщає Україну на крок назад в її прагненнях до європейської інтеграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Титова Л. Е. Конституционные основы административно-правового регулирования паспортно-визовой деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право»; 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Л. Е. Титова ; Московск. ун-т МВД России. – М., 2008. – 24 с.
2. Susan Thieme. A brief overview of theories of international migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.glopp.ch/C1/en/multimedia/C1_pdf1.pdf.
3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» : від 11.12.2003 р., № 1382-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1382-15>.
5. Міжнародний пакт про громадські і політичні права / прийнято 16.12.1966 р. Генеральною Асамблеєю ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.
6. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_059.
7. Всеобщая декларация прав человека / принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи : от 10.12.1948 г.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.

8. Закон України «Про громадянство України»: від 18.01.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

9. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»: від 21.01.1994 р., № 3857-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.

10. Сапелкіна В. В. Обеспечение прав и

свобод граждан в деятельности Паспортно-визовой службы органов внутренних дел: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Сапелкіна В. В. ; Акад. упр. МВД России. - М., 2003. – 205 с.

11. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

12. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Витрук Н. В. – М, 1979. – 227 с.

Семиног О. О. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовому режимі України / О. О. Семиног // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 816–821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11soovru.pdf>

З'ясовано сутність забезпечення прав і свобод людини та громадянина у паспортно-візовій системі України. Проведено детальний аналіз прав і свобод у визначеній сфері. Проаналізовано та запропоновано класифікацію гарантій прав та свобод у сфері паспортно-візового режиму України.

Семиног О.О. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в паспортно-визовом режиме Украины

Выяснена сущность обеспечения прав и свобод человека и гражданина в паспортно-визовой системе Украины. Проведен подробный анализ прав и свобод в изучаемой сфере. Проанализирована и предложена классификация гарантий прав и свобод в сфере паспортно-визового режима Украины.

Seminog O.O. Maintenance of the Rights and Freedom of the Person and the Citizen in a Passport and Visa Mode of Ukraine

The essence of the rights and freedoms of individuals in the passport-visa system of Ukraine clarified. Analysis of the rights and freedoms in the study area is detailed. Analyzed and proposed a classification of guarantees of rights and freedoms in the passport-visa regime in Ukraine.