

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ

УДК 341.231.14

Набуття Україною незалежності, демократизація суспільного життя, наповнення права людини на вільне пересування реальним змістом обумовили усунення обмежень на перетин державного кордону. Якщо в попередній період у відокремленій від світу “залізною завісою” країні закордонні поїздки були привілеєм не багатьох обраних, то у 90-ті роки минулого століття вони стали доступними пересічним громадянам. Так, за даними Міністерства внутрішніх справ України, у 1986 році, на початку перебудови, кількість поїздок за кордон в особистих справах не перевищувала 43 тис. У 1991 році вона досягла 2327 тис., тобто збільшилася у 54 рази. Нині, за різними обставинами територію України щомісяця залишають сотні українських громадян. Наприклад, за статистичними даними Адміністрації державної прикордонної служби України за 9 місяців 2007 року виїзний потік за приватними та особистими справами становив 13,3 млн. осіб, а дані Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини говорять про те, що за кордоном працюють від 2 до 7 млн. громадян нашої держави.

Зважаючи на зростання динаміки зовнішньої міграції, вкрай необхідно розробити наукові та практичні засади діяльності органів державної влади України, приділивши увагу нормативно-правовому регулюванню, компетенції, формам та методам їх роботи в сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. З цим пов'язане і вірне передбачення основних тенденцій розвитку зовнішньої політики України, яке, безперечно, повинне базуватися на національних інтересах, що визначають стратегічний курс взаємовідносин нашої держави з країнами світу.

Одним з пріоритетів міжнаціональних стосунків для України як держави, що прагне до демократичного правління, є виконання конституційного зобов'язання утверджувати та захищати права і свободи власних громадян, створювати реальні умови для їх самовизначення не тільки у національних кордонах, а й на території інших держав. Такий обов'язок є складовою нового мислення, яке Україна взяла на озброєння, починаючи створювати свій імідж на міжнародній арені. Нове мислення не відвертається від “неприємних” фактів та ситуацій, виходить не із бажаного, а із можливого [5, с. 27] та повинне впливати на створення тер-

мінологічних, процедурних, нормативних та адміністративно-правових основ процесу забезпечення прав громадян України за кордоном.

Зазначені обставини і обумовили мету написання цієї статті, яка полягає у: а) визначенні адміністративно-правового змісту терміну “забезпечення” відносно прав і свобод громадян України за кордоном, спираючись на внутрішні елементи дії цього процесу; б) здійсненні класифікації громадян України, які перебувають на території іноземної країни та потребують захисту власних прав; в) визначенні системи суб’єктів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном.

Питанням забезпечення прав і свобод людини та громадянина були присвячені окремі розділи в дослідженнях про правове положення особи та системи гарантування прав і свобод. Вони розглядалися у розрізі інших проблем загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права, інших наук. Зокрема, ці питання досліджувалися у працях В.Б.Авер’янова, С.С.Алексєєва, С.Д.Гусарева, А.М.Колодія, В.В.Копейчикова, С.Л.Лисенкова, О.В.Негодченка, В.Ф.Погорілка, П.М.Рабіновича, Ю.С.Шемшученка та інших учених. Проте адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном поки що не стало окремим предметом теоретичних досліджень вчених-юристів; діяльність органів державної влади в цьому напрямку комплексно та всебічно не розглядалася, про що може свідчити незначна кількість спеціальних робіт на цю тему в сучасній юридичній літературі.

Відповідно до Конституції України, кожному гарантується свобода пересування та право вільно залишати територію України [6, ст. 33]. В той же час Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами [6, ст. 25]. Взаємодоповнення цих положень Основного Закону виводить формулу, за якої утвердження і забезпечення прав і свобод людини є державним обов’язком, що розповсюджується на громадян України, які перебувають за кордоном.

Крім цього, якщо безпосередня регламентація прав людини, їх захист і забезпечення здійснюються, як правило, засобом реалізації норм внутрішнього права держави, то змістовна сторона регулювання цих питань значною мірою вже не входить до внутрішньої компетенції держави. Остання зобов’язана надавати будь-яку можливу допомогу у забезпеченні прав людини за кордоном та погоджувати свою правотворчість у цій галузі з міжнародними стандартами. Ніхто, мабуть, не буде заперечувати того, що конституційні права людини є частиною міжнародних

прав людини, так само як кожна людина є членом міжнародної спільноти [3, с. 121].

Об'єктивно, що процес забезпечення прав і свобод особи має адміністративно-правовий зміст. Розвиток національного адміністративного права за останні часи дозволив виділити специфіку та сутність його реформування – забезпечення прав і свобод особистості. Цій ідеї повинні слугувати органи державної влади, діяльність яких, перебуваючи у зв'язку з конституційним обов'язком захисту України за кордоном прав своїх громадян, також повинна трансформуватися у позанаціональну систему дотримання стандартів існування людини.

За останні роки з'явився ряд робіт спеціалістів адміністративного права, які стосувалися питань захисту прав і свобод людини і громадянина. В 2004 році було захищено докторську дисертацію, а в 2003 році було видано монографію І.Л. Бородіна “Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина”, де увага була переважно спрямована на методи захисту прав і свобод. В цей же час О.В. Негодченко підготував докторську дисертацію, присвячену забезпеченню прав і свобод людини органами внутрішніх справ. У 2002 році В.О. Демиденко захистив кандидатську дисертацію на тему “Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини й громадянина в діяльності міліції”. Окремі питання забезпечення прав громадян було висвітлено в науково-практичному нарисові “Адміністративна реформа для людини” (2001 р.) та в деяких інших роботах науковців [2, с. 6–7].

Однак комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина за кордоном поки що не було. Причому наша задача полягає у виокремленні з арсеналу забезпечувальних засобів лише ті, що належать до адміністративно-правових, та разом з іншими надають умови для створення громадянам України реальних можливостей скористатися правами і свободами за кордоном.

Актуальність створення для правових наук універсального визначення терміну “забезпечення” прав і свобод людини за кордоном зумовлена згаданими адміністративно-правовими чинниками, а також інтересом сучасного права стосовно такого явища. На наш погляд, його тлумачення може звучати так: адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном – це система їх гарантування з боку органів державної влади, яка функціонує у правовому режимі і до якої входять такі елементи, як компетенція, охорона, захист, а також створення необхідних умов для реальної реалізації людиною та громадянином своїх прав і свобод за допомогою адміністративних засобів.

Складовою адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном є гарантії їх реалізації, під якими розуміють умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі та всебічну охорону прав і свобод особи. Поняття “гарантії” охоплює всю сукупність об’єктивних та суб’єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [13, с. 155]. В той же час елементи адміністративно-правового забезпечення (компетенція, охорона, захист, відновлення порушеного права) спрямовані на регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі та для реалізації прав і свобод громадян України за кордоном.

Процес адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном невід’ємно пов’язаний з діяльністю органів державної влади. Згідно Конституції України людина, її життя та здоров’я, честь та гідність, недоторканість та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави, головним обов’язком якої є ствердження та забезпечення прав людини [6, ст. 3]. Звідси – головним об’єктом функціонування органів державної влади є права і свободи людини та громадянина, а також, безумовно, їх забезпечення не тільки на території нашої країни, а й за кордоном.

Ці положення органічно впливає з Концепції адміністративної реформи, яка за своїм змістом являє собою комплекс узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом створення ефективного механізму державного управління. Згідно з Концепцією ключовим об’єктом реформування виступає апарат державного управління – система органів виконавчої влади. Останні виступають базовою силою, яка перетворює конституційні норми щодо захисту прав громадян України у практичну площину [1, с. 231].

Для більш об’ємного та змістовного виразу елементів процесу адміністративно-правового забезпечення прав людини та громадян України за кордоном, доцільно зробити їх класифікацію. За своїм правовим положенням, мотивацією знаходження на території іноземної держави, вихідці з України відносяться до таких категорій: 1) громадяни України, які по тим чи іншим причинам легально перебувають на території іноземної країни; 2) трудові мігранти – громадяни України, які легально або нелегально працюють за кордоном (до цієї категорії слід також віднести громадян України, які потрапили у трудове або сексу-

альне рабство); 3) закордонні українці, які отримали цей статус згідно Закону України “Про правовий статус закордонних українців”; 4) українські моряки.

Враховуючи їх різний юридичний статус, стратегічною лінією політики України по відношенню до власних громадян за кордоном є сприяння їхньої інтеграції у політичне, соціальне, економічне життя нових держав, а також дійовий захист їх природних прав. Україна повинна бути готовою до розвитку подій, що пов’язані з виникненням регіональних конфліктів та необхідністю забезпечити життя своїх громадян.

Конституційний обов’язок гарантування прав громадян України за кордоном, а також визнання та дотримання нашою державою міжнародних стандартів існування людини є чинниками, що обумовлюють необхідність визначення системи суб’єктів забезпечення конституційних прав особи за кордоном. Національну систему адміністративно-правового забезпечення конституційних прав і свобод громадян України за кордоном складають:

1. Верховна Рада України. Відповідно до ст. 85 Конституції України визначення напрямів внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України. Головним документом, що визначає принципи та механізм захисту конституційних прав і свобод людини, є затверджені постановою Верховної Ради від 2 липня 1993 року Основні напрями зовнішньої політики України. В цій постанові рекомендується Кабінетові Міністрів України, Міністерству закордонних справ України, дипломатичним та консульським представництвам України за кордоном, іншим міністерствам і державним установам України, що беруть участь у реалізації зовнішньополітичного курсу України, керуватися у своїй роботі Основними напрямками зовнішньої політики України.

Більш предметно питаннями забезпечення прав громадян України за кордоном за певними напрямками займаються комітети Верховної Ради України, такі як Комітет з питань європейської інтеграції, Комітет у закордонних справах, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин та ін.

2. Президент України. Як глава держави Президент України відповідно до Конституції безпосередньо представляє країну у міжнародних відносинах; здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; веде переговори і підписує міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав; призначає і звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі грамоти дипломатичних пред-

ставників іноземних держав; приймає рішення про надання притулку в Україні і т. ін.

3. Кабінет Міністрів України. Є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів забезпечує здійснення зовнішньої політики і зовнішньоекономічної діяльності держави; реалізує заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України; спрямовує і координує роботу Міністерства закордонних справ України тощо.

4. Дипломатична служба України. Забезпечення конституційних прав і свобод особи за кордоном в контексті зовнішніх зносин здійснюється спеціальним зовнішньополітичним відомством – Міністерством закордонних справ України. Ця функція є складовою загальної дипломатії держави та її органів, які здійснюють політичне керівництво зовнішніми зносинами.

Міністерство закордонних справ проводить повсякденну діяльність у сфері зовнішніх зносин, спираючись на дипломатичну службу, її центральний апарат та закордонні установи. Серед головних функцій Міністерства закордонних справ – забезпечення прав людини та громадянина за кордоном при дотриманні норм міжнародного права та використанні авторитету держави.

Відповідно до Консульського статуту України консул зобов'язаний вживати заходів для того, щоб громадяни України користувалися в повному обсязі усіма правами, наданими їх законодавством держави перебування і міжнародними договорами, учасниками яких є Україна і держава перебування, а також міжнародними звичаями, вживати заходів для відновлення порушених прав громадян України.

5. Інші міністерства та центральні органи виконавчої влади (Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство юстиції України, Державна служба зайнятості тощо).

6. Правоохоронні та правозахисні органи України: а) прокуратура України; б) органи внутрішніх справ України; в) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; г) органи юстиції України; д) адвокатура України.

Окреме місце відносно забезпечення прав українських громадян за кордоном займають недержавні правозахисні організації. До цих суб'єктів можна віднести чисельні національні громадські організації, які покликані захищати інтереси певної категорії українських громадян за межами держави власного громадянства. Серед таких інституцій “Українська іноземна юридична колегія”, спеціалізовані адвокатські

об'єднання з іноземних справ, Міжнародний жіночий правозахисний центр “Ла Страда–Україна”, Центр захисту прав українських моряків, Міжнародний благодійний фонд “Карітас– Україна”, Центр допомоги громадянам України за кордоном тощо.

Таким чином, можливість реального використання людиною своїх суб'єктивних прав в країнах сучасного світу є актуальною теоретичною і практичною проблемою, яка потребує відповідних науково-теоретичних досліджень. Центром цих наукових пошуків має бути комплекс взаємодоповнюючих чинників адміністративно-правового, юридичного, політичного, соціального характеру.

Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном є самостійним комплексним явищем та виступає умовою реального використання людиною та громадянином прав і свобод на глобальному рівні. Механізм цього процесу полягає у роботі за певними напрямками, формами і методами органів державної влади по реалізації власної компетенції, гарантуванню, захисту, охороні, відновленню порушеного права, створенню умов для реального використання за кордоном громадянами України конституційних прав і свобод за допомогою адміністративних засобів.

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник у 2-х т: Т. 1. Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
3. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. – К.: Видавничий дім “KM Academia”, 2000. – 262 с.
4. Загальна теорія держави і права: Навч. посібн. / За ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
5. Касьян В.І. Зовнішня політика України – важливий фактор розбудови сучасної української держави: Навч. посібник. – Рівне, РДТУ, 1999. – 177 с.
6. Конституція України (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р., № 2222-IV). – К.: Атіка, 2006. – 64 с.
7. Копейчиков В.В. Социальные реальности и права человека // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989. – С. 46–49.
8. Лисенков С.Л. Конституція України: матеріали до вивчення. – К.: Либідь, 1997. – 160 с.
9. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 448 с.
10. Рабінович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). – Харків: Право, 1997. – 64

с.

11. Степаненко К.В. Еволюція терміну “забезпечення” щодо прав і свобод людини // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 15. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 608 с.
12. Шемшученко Ю. Конституція України і права людини // Право України. – 2001. – №8. – С. 13–15.
13. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко (ред.) та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Т. 1: А–Г. – К.: Вид-во “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. – 669 с.

Stepanenko K.V.

#### Some Aspects of administrative Law securing of Rights and Freedoms of Ukrainian citizens Abroad

The article explores topical issues of administrative law securing of rights and freedoms of Ukrainian citizens abroad. Juridicial and organizational foundations of relevant activities of public authorities are systematized by such directions as revelation of the content of administrative law securing of rights and freedoms of Ukrainian citizens abroad, their classification, determination of subjects frame of securing of rights and freedoms abroad.

**Key words:** freedoms and rights, public authorities, administrative law, Ukrainian citizens.