

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

Степаненко К. В.

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
м. Дніпропетровськ, Україна*

У статті розглядаються питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, визначається зміст та основні напрямки діяльності органів державної влади в цій сфері, пропонуються шляхи вдосконалення захисту прав громадян України, які перебувають на території іноземних держав.

Ключові слова: забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, органи державної влади.

Постановка проблеми. Розвиток України як незалежної демократичної держави, створення конституційних засад гарантування прав і свобод людини, зокрема права на вільне пересування, обумовили усунення обмежень на перетин державного кордону. Якщо за радянській часів закордонні поїздки були винятком, то сьогодні кожен громадянин незалежної України має не тільки право, але й реальну можливість виїхати в будь-яку державу світу, і такою можливістю наші громадяни активно користуються. Наприклад, у 2012 році кількість громадян України, які за різними причинами виїжджали за кордон, становила 21432836 осіб.

Забезпечення прав громадян України за кордоном є не тільки пріоритетним завданням зовнішньої політики України – держави, яка поважає та прагне до виконання загальнолюдських стандартів, а й внутрішньою проблемою, що має в основі гарантування особистості її конституційних благ за допомогою адміністративно-правових засобів. Тому в діяльності органів державної влади повинен бути елемент турботи та захисту громадян України, які перебувають за її межами, культивуватися політичний курс з'єднання зусиль щодо створення ефективної закордонної практики забезпечення прав і свобод особи.

Стан дослідження. Дослідженню забезпечення прав і свобод особи органами державної влади за допомогою адміністративно-правових засобів присвячені праці Ануфрієва М. І., Бандурки О. М., Битяка Ю. П., Бородіна І. Л., Ієрусалімової І. О., Колпакова В. К., Корнєєва Ю. В., Курінного Є. В., Новікова М. М., Олійника А. Ю., Олефіра В. І., Поліщука В. Г., Приймаченка Д. В., Синьова О. В., Тищенко М. М., Ярмиша О. Н. та ін. Зокрема, в них висвітлювалися питання, пов'язані з визначенням адміністративно-правового статусу особи, механізмом забезпечення прав і свобод людини та громадянина, діяльністю органів

державної влади в цій сфері. У той же час, поза увагою науковців залишилися питання захисту громадян України, які перебувають за кордоном, удосконалення адміністративної діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав громадян України при перетині державного кордону або перебуванні на території іноземних держав. Зазначений стан й обумовлює вибір теми наукової статті та свідчить про її актуальність та своєчасність.

Метою статті є визначення змісту та основних напрямків адміністративно-правової діяльності органів державної влади із забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, а також шляхів вдосконалення захисту прав громадян України, які перебувають на території іноземних держав.

Виклад основного матеріалу. Важливою особливістю адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном в діяльності органів державної влади є наявність двох напрямків: внутрішнього та зовнішнього. Внутрішній напрямок діяльності зобов'язує органи державної влади створювати адміністративно-правовий режим забезпечення прав громадян України, які виїжджають за кордон, в межах держави їх власного громадянства. Зовнішній напрямок діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном полягає у створенні умов реальної реалізації, охороні та захисті прав громадян України за допомогою адміністративно-правових засобів на території іноземних держав [1, с. 43].

Зовнішній напрямок адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном має вираз у співвідношенні дій органів державної влади щодо забезпечення конституційних прав громадян із загальносвітовими тенденціями, що відбуваються в цій сфері. Забезпечення прав людини та громадянина за кордоном у світовому масштабі породжує самостійну політичну культуру, систему правил, особливості здійснення цього процесу в іноземних країнах, де за роки становлення власної державності та утвердження демократичних засад існування виникли певні принципи захисту своїх громадян за кордоном. Зважаючи на історичну практику, специфіку законодавства, особливості діяльності органів державної влади та інші фактори, можливо, на наш погляд, умовно виділити дві концепції забезпечення країнами світу прав і свобод людини та громадянина за кордоном [1, с. 78].

Перша концепція, можна назвати її радикальною, полягає, насамперед, у військовому втручанні країни в процес захисту прав власних громадян, які перебувають за межами держави свого громадянства і потребують допомоги. Впевнено до прихильників цієї концепції можна зарахувати такі країни, як США та Ізраїль. У цьому плані слід згадати військові операції за участю цих держав, які в тій чи іншій мірі торкалися проблеми захисту власних громадян.

Друга концепція характеризується застосуванням мирних, дипломатичних заходів з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина за межами держави власного громадянства. До прихильників цієї моделі можна зарахувати більшість демократичних держав світу. Для більш ефективного захисту прав власних громадян за кордоном на національному рівні виробляються та застосовуються певні заходи за такими напрямками:

1) створення в системі органів державної влади спеціального органу щодо забезпечення прав співвітчизників та громадян країни за кордоном (Комітет Державної

Думи РФ зі справ СНД та зв'язків з співвітчизниками, Відомство зі справ зарубіжних угорців, Центральний комітет КП КНР, який керує роботою установ відносно співвітчизників за кордоном тощо);

2) розробка правових і організаційних засад діяльності дипломатичної та консульської служби;

3) прийняття спеціальних програм відносно забезпечення прав співвітчизників та громадян держави за кордоном;

4) професійні та ефективні дії за кордоном консульських установ щодо забезпечення прав і свобод особи.

Діяльність органів державної влади за кордоном щодо забезпечення прав громадян України вимагає орієнтування на світові стандарти забезпечення прав особистості. Це є запорукою реальної та ефективної допомоги громадянам України, які потребують захисту, перебуваючи за межами держави власного громадянства. Головними суб'єктами в цьому процесі, на нашу думку, повинні виступати дипломатична служба України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та правоохоронні органи.

За роки незалежності дипломатична служба України розробила ефективний механізм реалізації спеціальних методів, створивши низку прецедентів відносно процедури забезпечення прав громадян України за кордоном. Як свідчить офіційна інформація представників дипломатичної служби України, консульська допомога з кожним роком набуває значної динаміки, що сформувало статистику позитивних фактів, серед яких евакуація з Лівану в період ізраїльських бомбардувань 1 181 громадянина України; повернення на Батьківщину групи українських дітей-сиріт, вихованців спеціалізованих закладів Дніпропетровської області, які через фінансові суперечки між благодійними фондами України та Італії 1 вересня 2006 року залишилися напризволяще в місті Палермо; звільнення членів екіпажу (23 громадянина України) та самого судна «Eugocarrier», яке з 13 січня до 11 лютого 2006 року утримувалося властями Екваторіальної Гвінеї в порту Малабо та багато інших. Взагалі, тільки упродовж 2010-2012 рр. більш як 2,5 тис. наших співвітчизників потребували допомоги дипломатичних та консульських установ України за кордоном.

Компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має зовнішній вираз у забезпеченні прав і свобод громадян України за кордоном шляхом: 1) забезпечення прав громадян України за кордоном з використанням діючих міжнародних механізмів щодо захисту прав людини та громадянина; 2) слідкування за дотриманням законодавства держави перебування та міжнародних договорів стосовно громадян України, які заарештовані, затримані за підозрою у вчиненні злочину чи піддані іншим заходам, що обмежують свободу особи, або відбувають покарання у вигляді позбавлення волі; 3) на прохання зацікавлених осіб або за власною ініціативою відвідання громадян України, які перебувають під арештом, затримані чи позбавлені волі в іншій формі або відбувають покарання; 4) здійснення взаємодії з дипломатичною службою України за кордоном та використання їх можливостей з питань захисту прав українців, які перебувають за кордоном [2].

Об'єктивно, що елементи реалізації діяльності Уповноваженого щодо забезпечення прав громадян України за кордоном підлягають розширеному трактуванню в залежності від обставин, які провають необхідність такого захисту. За останні роки

діяльність Уповноваженого в цьому напрямку набула якісних характеристик, його щорічні звіти містять чимало фактів забезпечення прав громадян України, які опинились у негативному правовому становищі. В останній час діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має свій найбільший вираз у забезпеченні прав українських моряків за кордоном. Наприклад, втручання Уповноваженого знадобилося при звільненні 28 травня 2008 року 15-ти українських моряків судна «Леман Тимбер», які були захоплені озброєними людьми поблизу берегів Сомалі.

Правоохоронні органи України щодо забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном реалізують спеціальні методи, насамперед, у контексті профілактики правопорушень. Серед основних напрямків реалізації профілактичних методів та методів припинення правопорушень відносно забезпечення прав громадян України за кордоном правоохоронними органами України (Генеральною Прокуратурою України, органами внутрішніх справ України тощо) можна окреслити такі, як: 1) участь у міжнародних правозахисних структурах; 2) правова допомога у кримінальних справах; 3) обмін оперативною, слідчою, іншою правовою інформацією; 4) виконання доручень з міжнародного розшуку; 5) видача осіб, які скоїли кримінальний злочин, щодо притягнення до кримінальної відповідальності та виконання покарання, а також осіб, які засуджені до позбавлення волі для подальшого відбування покарання до країни їх громадянства або постійного місця перебування; 6) надання експертних та консультативних послуг, спеціальних науково-технічних засобів та іншої матеріально-технічної допомоги; 7) підготовка кадрів, обмін досвідом роботи правозахисних підрозділів; 8) спільне вивчення проблем злочинності, боротьби з нею та методики реального забезпечення прав і свобод громадян за кордоном; 9) участь у науково-практичних конференціях, семінарах, симпозіумах тощо з цих питань.

Реалізація спеціальних методів іншими міністерствами і центральними органами виконавчої влади щодо адміністративно-правового забезпечення прав громадян України за кордоном реалізується відповідно до національного законодавства, ратифікованих Україною міжнародних угод та, здебільшого, має превентивний характер. Наприклад, такі органи державної влади, як Міністерство соціальної політики України та Державний центр зайнятості контролюють діяльність посередницьких структур, що займаються працевлаштуванням за кордоном. Громадянин України при зверненні до посередницьких структур у кожному випадку може не тільки ознайомитись з умовами, що ними пропонуються, а й має право вимагати пред'явлення ліцензії Міністерства соціальної політики та дозволу Державного центру зайнятості на посередництво у працевлаштуванні на території визначеної країни.

Відповідно до українського законодавства, діяльність з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном відноситься до видів господарської діяльності, який ліцензується державою. Її проведення регламентується постановою Кабінету міністрів України № 756 від 04 липня 2001 р. «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» [3]. Постановою Кабінету міністрів №1698 від 14 листопада 2000 р. «Про затвердження переліку органів ліцензування» Міністерство соціальної політики визначено органом ліцензування з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном [4].

Діяльність із забезпечення прав громадян України за кордоном простежується в роботі й інших органів державної влади та громадських об'єднань (Міжнародний жіночий правозахисний центр «Ла страда–Україна», спеціалізовані адвокатські об'єднання з іноземних справ, Центр допомоги громадянам України за кордоном тощо), які в координації своєї діяльності з іншими інститутами української влади намагаються захищати права громадян України за кордоном, намагаючись відстоювати, таким чином, гідність української держави на міжнародному просторі.

Вражаюча динаміка виїзду громадян України, які кожного року з різних причин залишають державу власного громадянства, зумовлює необхідність підвищення рівня захисту їх прав і свобод на території країн сучасного світу. Водночас діяльність України в цьому напрямку досі носить обережний характер, що в окремих випадках має наслідком виникнення фактів грубого порушення прав наших співвітчизників, які, перебуваючи легально на території іноземної країни, опинилися в скрутному становищі. З огляду на це, очевидно є необхідність вдосконалення механізму та зміни акцентів у питанні захисту прав наших співвітчизників, організації цієї роботи на якісно новому рівні із залученням можливостей провідних правничих об'єднань, їх представництв за кордоном. З урахуванням пріоритетності завдань слід більш активно налагоджувати співпрацю з профільними відомствами та міжнародними організаціями, громадськими організаціями, зокрема в галузі морських правовідносин та трудової міграції.

Викликає занепокоєння позиція дипломатичної служби України по відношенню до захоплення українських моряків у заручники в акваторіях країн світу – подібні випадки за останні роки набули значної розповсюженості. Вочевидь, впровадження 11 квітня 2004 року наказом Міністра закордонних справ України в Департаменті консульської служби МЗС посади головного радника з морських питань виявляється замалим. Слід зазначити, що в останній час методологія діяльності України в цьому напрямку почала змінюватися. Донедавна Україна намагалася впливати на звільнення своїх громадян лише дипломатичними шляхами. Офіційно країна не може платити викуп за звільнення своїх громадян, тому що це вважається пособництвом терористам (але деякі держави, наприклад, Франція, вносили викуп за своїх моряків). Гроші за моряків мають платити власники суден, хоча часто це роблять приватні особи. Лише нещодавно Україна вирішила захищати своїх громадян силовими методами, приєднавшись до військово-морської операції ЄС у боротьбі з піратством EU Navfor Atalanta. У боротьбі із сомалійськими піратами братиме участь спецпідрозділ СБУ «Альфа» [5].

Крім цього, актуальним залишається питання адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України, які перебувають на території іншої країни нелегально (незаконно), оскільки багато громадян з метою заробітку перетинають кордони розвинених країн за туристичними візами й залишаються там нелегально працювати. Водночас громадяни України, які нелегально перебувають на території іноземної держави, також підпадають під державне зобов'язання захисту власних прав і свобод. Неможливо не брати до уваги наших співвітчизників, які у наслідок низького рівня правосвідомості, шахрайства або інших суб'єктивних і об'єктивних обставин, опинилися за кордоном в ситуації, що потребує втручання з боку україн-

ських органів державної влади. Як справедливо зауважує Котляр О. І., необхідно конкретизувати способи охорони й захисту прав громадян, які опинилися в такому становищі [6, с. 287].

Практика виявляє таку обставину, що однією з умов підвищення профілактики порушень прав громадян України за кордоном як спеціального метода в діяльності органів державної влади, є реєстрація громадян України в консульських установах. За результатами проведеного опитування [1, с. 198-199] більшість громадян України (74%), перебуваючи на території іноземної країни, не стають на консульський облік, що ускладнює процедуру забезпечення їх прав в разі такої потреби. Виходячи з цього, необхідно створити єдиний реєстр громадян України, які перебувають на території іноземних держав, за фактом їх перетинання державного кордону України.

Висновки. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном є однією з головних функцій органів державної влади, які складають національну систему в цієї сфері. Визначальними суб'єктами адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном є дипломатична служба України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та правоохоронні органи. Діяльність органів державної влади за кордоном щодо забезпечення прав громадян України вимагає орієнтування на більш сучасні світові стандарти забезпечення прав особистості задля підвищення міжнародного авторитету України у світі.

Список літератури:

1. Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. В. Степаненко ; Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. – Д., 2009. – 228 с.
2. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 22.12.1997 № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
3. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : Постанова Кабінету міністрів України від 04.07.2001 № 756 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : www.zakon.rada.gov.ua.
4. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : www.zakon.rada.gov.ua.
5. Завгородня І. За кордонами прав. 5 лютого 2010 р. / І. Завгородня. – Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://tyzhden.ua/Publication/1177>.
6. Котляр О. І. Захист прав громадян України за кордоном: реалії сьогодення / О. І. Котляр. – Режим доступу. – [Електронний ресурс] : <http://www.e-lib.zakdu.edu.ua/>.

Степаненко К. В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: проблеми і шляхи вдосконалення / К. В. Степаненко // Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-1. – Ч. 2. – С. 114-120.

В статье рассматриваются вопросы административно-правового обеспечения прав и свобод граждан Украины за границей, определяется содержание и основные направления деятельности органов государственной власти в этой сфере, предлагаются пути совершенствования защиты прав граждан Украины, которые находятся на территории иностранных государств.

Ключевые слова: обеспечение прав и свобод граждан Украины за рубежом, органы государственной власти.

**ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS
OF UKRAINE ABROAD: PROBLEMS AND WAYS OF IMPROVEMENT**

Stepanenko K. V.

*Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs
Dnipropetrovsk, Ukraine*

In the article the questions of administrative and legal support of rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad, define the content and the basic directions of activity of bodies of state power in this sphere, ways of improving the protection of the rights of citizens of Ukraine who reside on the territory of foreign States.

There are two directions of administrative and legal support of rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad in the activity of bodies of state power: internal and external. External direction of activity of bodies of state authority of the administrative-legal support of rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad consists in creation of conditions for the real implementation, protection and protection of the rights of citizens of Ukraine for using administrative and legal means on the territory of foreign States. Offers the concept of ensuring countries of the rights and freedoms of man and citizen abroad.

Argues that the activities of state authorities abroad, ensuring the rights of citizens of Ukraine requires focusing on global standards to ensure the rights of the individual. Analyzes the practice of administrative and legal support of rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad such subjects of the diplomatic service of Ukraine, the Ukrainian Parliament Commissioner for human rights and law enforcement agencies.

The necessity of improving the mechanism of protection of rights of Ukrainian citizens abroad, the organization of this work on a qualitatively new level through employing the potential of leading law associations, their representative offices abroad. Examine the problems and specificity of the administrative and legal provision of the rights of these categories of citizens of Ukraine, as labor migrants and sailors. In addition, draws attention to the necessity of administrative and legal support of rights and freedoms of citizens of Ukraine who reside on the territory of another country illegally.

Key words: ensuring the rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad, state authorities.

Spisok literaturi:

1. Stepanenko K. V. Administratyvno-pravove zabezpechennja prav i svobod gromadjan Ukrai'ny za kordonom : dys. na zdobuttja nauk. stupenja kand. juryd. nauk : spec. 12.00.07 «Administratyvne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo» / K. V. Stepanenko ; Dnipropetrovs'kyj derzhavnyj un-t vnutrishnih sprav. – D., 2009. – 228 s.
2. Pro Upovnovazhenogo Verhovnoi' Rady z prav ljudyny : Zakon Ukrai'ny vid 22.12.1997 № 776/97-VR // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrai'ny. – 1998. – № 20. – St. 99.
3. Pro zatverdzhennja pereliku dokumentiv, jaki dodajut'sja do zajavy pro vydachu licenzii' dlja okremogo vydu gospodars'koi' dijal'nosti : Postanova Kabinetu ministriv Ukrai'ny vid 04.07.2001 № 756 // Rezhym dostupu. – [Elektronnyj resurs] : www.zakon.rada.gov.ua.
4. Pro zatverdzhennja pereliku organiv licenzuvannja : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 14.11.2000 № 1698 // Rezhym dostupu. – [Elektronnyj resurs] : www.zakon.rada.gov.ua.
5. Zavgorodnja I. Za kordonamy prav. 5 ljutogo 2010 r. / I. Zavgorodnja. – Rezhym dostupu. – [Elektronnyj resurs] : <http://tyzhden.ua/Publication/1177>.
6. Kotljars' O. I. Zahyst prav gromadjan Ukrai'ny za kordonom: realii' s'ogodennja / O. I. Kotljars'. – Rezhym dostupu. – [Elektronnyj resurs] : <http://www.e-lib.zakdu.edu.ua/>.