

Степаненко К. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ

Анотація. Стаття присвячена визначенню змісту адміністративно-правового статусу громадян України під час їх перебування на території іноземних держав.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус особи, забезпечення прав громадян України за кордоном, класифікація прав і свобод людини.

Постановка проблеми. Права людини, можливість їх реалізації – фактори, які невід’ємно пов’язані з концепцією відносин держави і громадянина, конституційними та адміністративними нормами, що регулюють біологічне і соціальне існування індивіда, можливість його саморозвитку. Усе це пов’язано з положеннями адміністративної реформи, стратегічною метою якої є перетворення України на правову, цивілізовану, демократичну європейську державу.

Після набуття Україною незалежності зникли обмеження на вільний перетин державного кордону. Сьогодні кожен громадянин України має не тільки право, але й реальну можливість виїхати в будь-яку державу світу, розраховуючи на підтримку держави в разі порушення його прав і свобод. Забезпечення конституційних прав і свобод громадян України за кордоном як процес повинен розпочинатися у межах держави, а його ефективність головним чином обумовлена чітким визначенням адміністративно-правового статусу громадян України під час їх перебування на території іноземних держав.

Стан дослідження. Дослідженню адміністративно-правового статусу особи присвячені праці М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. Л. Бородіна, І. О. Ієрусалімової, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, Ю. В. Корнєєва, Є. В. Курінного, М. М. Новікова, О. В. Негодченка, А. Ю. Олійника, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаченка, О. В. Синьова, М. М. Тищенко, О. Н. Ярмиша та ін. Серед дослідників, які приділили увагу окремим аспектам, що стосуються адміністративно-правового статусу громадянина, можна відзначити І. В. Бойка, М. А. Бояринцеву, К. Г. Волинку, І. В. Гамалій, Л. В. Кузенку, О. І. Наливайко, М. О. Перепелицю, Ю. С. Педько, Н. В. Хорошак та ін.

Проте поза увагою науковців залишилися питання визначення правового статусу громадян України, які перебувають за кордоном, в той час як дослідження цієї проблеми зумовлює динаміку удосконалення діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав громадян України під час їх перебування на території іноземних держав. Зазначені обставини обумовили вибір теми наукової статті та свідчать про її актуальність як для теоретичного аналізу основних елементів адміністративно-правового статусу громадян України

за кордоном, так і для визначення нових підходів щодо розвитку та вдосконалення цього явища.

Метою статті є визначення змісту адміністративно-правового статусу громадян України під час їх перебування на території іноземних держав. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові положення вітчизняних дослідників відносно правового статусу особи, зокрема у розрізі надбань з цієї проблеми адміністративно-правової науки; б) для визначення головних елементів адміністративно-правового статусу громадян України за кордоном, здійснити їх класифікацію відповідно до певних критеріїв.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи функцію регулювання суспільних відносин, держава визначає зміст прав і свобод громадян, межі їх реалізації, встановлює заборони та відповідальність за їх порушення. Зв’язок між людиною та правом найбільш повно характеризується через поняття правового статусу, в якому відбиваються всі основні сторони юридичного буття індивіда: його інтереси, потреби, взаємовідносини з державою, трудова та суспільно-політична діяльність, соціальні домагання та їх задоволення. Для науки адміністративного права та державно-правової практики дослідження адміністративно-правового статусу громадянина є важливим та актуальним завданням.

Слід зазначити, що стосовно з’ясування правового статусу громадянина України немає єдиного підходу до ряду важливих питань, зокрема таких, як його правова природа, характеристика, поняття, зміст і структура. Поняття «правовий статус» етимологічно і по суті збігається з поняттям «правове становище» особистості, у яких відображаються всі основні сторони юридичного буття індивіда: його потреби, інтереси, мотиви, трудова, соціальна, політична та інша діяльність, усі форми взаємин з державою. Як зазначає Є. В. Курінний, при аналізі правового статусу людини в Україні, визначенні його змісту за основу слід брати розповсюджену у багатьох країнах сучасного світу, наприклад країнах Європейського Союзу, ліберальну модель, яка, зокрема, запроваджується в постсоціалістичних державах. Соціальна цінність цієї моделі полягає в тому, що вона як забезпечує вільний розвиток особистості, так і закріплює широкі соціально-економічні та культурні права й свободи людини і громадянина [1, с. 135]. Проте, незважаючи на визначення ліберального підґрунтя цього явища, в сучасному національному праві поки що не вироблено єдиного підходу до питань структури та змісту правового, зокрема адміністративно-правового статусу громадянина.

Торкаючись цього питання в галузі конституційно-правових відносин, І. В. Магновський підкреслює, що конституційно-правовий статус включає в себе: а) правові норми, які встановлюють цей статус; б) його правові принципи; в) правосуб'єктність; г) основні права, свободи та обов'язки індивіда; д) гарантії прав, свобод та обов'язків; е) громадянство; є) юридичну відповідальність [2, с.18]. Близькою до такої точки зору є думка А. М. Колодія та А. Ю. Олійника [3, с.133].

Ю. П. Битяк з цього приводу підкреслює, що адміністративно-правовий статус громадянина України визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, яка складає адміністративну правоздатність і дієздатність [4, с. 72]. М. А. Бояринцева визначає адміністративно-правовий статус громадянина як встановлена законами та іншими нормативно-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, які реалізуються через суспільні відносини в сфері державного управління, та забезпечуються системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 14]. За думкою В. Б. Авер'янова, у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а насамперед її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність [6, с. 6].

У національних правових системах закордонних країн звичайно виділяють: загальний чи конституційний статус людини і громадянина; спеціальний або родовий статус окремої категорії громадян (підприємець, орендар, державний службовець, студент); індивідуальний статус, який характеризує стать, вік, сімейний стан і т.п.; статус іноземців, осіб без громадянства, біженців, переселенців тощо; галузеві правові статуси (цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий і таке інше). Втім, загальний правовий статус залишається єдиним для всіх громадян держави, він є незалежним від конкретних обставин, базовим, вихідним, а тому він робить усі інші статуси похідними, доповнюючими його [7, с. 153; 8, с. 312].

Перетинаючи кордон, громадянин України не втрачає властивості правового статусу, проте на території іноземних країн цей статус має певні відмінності, що обумовлені особливостями місцевого національного законодавства. Основою адміністративно-правового статусу громадян України за кордоном є їхня адміністративна правоздатність. Це здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру. Серед таких прав не останнє місце займає й свобода пересування, вільний вибір місця проживання в межах території будь-якої держави, право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, що гарантується Конституцією [9, ст. 33].

Адміністративно-правовий статус громадян України, які перебувають на території іноземної держави, є частиною їх загального правового статусу, визначеного

Конституцією і законами України, зокрема Законом України «Про громадянство», міжнародними договорами, а також іншими актами законодавства України. Принцип захисту громадян України, які перебувають за кордоном, з боку України передбачено і в Консульському статуті України від 2 квітня 1994 р., згідно з яким консул зобов'язаний вживати заходів для того, щоб громадяни України користувалися в повному обсязі всіма правами, наданими їм законодавством держави перебування, а також міжнародними звичаями. У разі порушення прав громадян України консул зобов'язаний вживати заходів для їх відновлення [10].

Адміністративне право, на відміну від інших галузей права, регулює порядок застосування норм конституційного права, в яких визначаються права і свободи людини та громадянина. Норми цієї галузі права також визначають окремі права і свободи людини, але такі права, як правило, є похідними від конституційних прав і в більшості випадків пов'язані із реалізацією цих прав і свобод. Таким чином, *зміст адміністративно-правового статусу* фізичної особи, в тому числі громадянина України, який перебуває за межами держави свого громадянства, становить комплекс його прав і обов'язків, закріплених нормами конституційного і адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями.

Отже, правовий статус громадян України за кордоном визначається: 1) законодавством держави їх перебування; 2) законодавством України; 3) нормами міжнародних угод; 4) загальними та спеціальними принципами міжнародного права; 5) міжнародними звичаями. Громадянам України за кордоном державою їх перебування надається певний обсяг прав відповідно до їхніх законодавств та міжнародних договорів. У залежності від специфіки такого статусу, визначаються змістовні характеристики реалізації громадянином за кордоном власних прав та свобод, а також методологія діяльності вітчизняних органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення прав громадян України, які перебувають на території іноземної держави. Враховуючи універсальність ідеології нашої держави відносно захисту прав особи у світовому контексті такої діяльності, органи державної влади зобов'язані забезпечувати права не тільки громадян України, а й певної людини не залежно від її статусу, що в кінцевому рахунку визначає напрями діяльності національних державних органів за кордоном.

Для більш ширшого та змістовного виразу елементів адміністративно-правового статусу громадян України за кордоном, доцільно зробити їх класифікацію. У залежності від *мети перебування на території іноземної країни*, громадян України можна розділити на такі категорії: 1) громадяни України, які через ті чи інші причини легально перебувають на території іноземної країни (туризм, навчання, приватне підприємництво, ділові та особисті візити, спортивні делегації тощо); 2) закордонні українці, які отримали цей статус згідно із Законом України «Про правовий статус закордонних українців»; 3) трудові мігранти – грома-

дяни України, які легально працюють за кордоном; до цієї категорії слід також віднести громадян України, які потрапили у трудове або сексуальне рабство; 4) співробітники дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном, члени їх сімей, а також інші посадові особи, що перебувають на території іноземної країни у складі офіційних місій; 5) українські моряки.

Відповідно до українського законодавства, а також міжнародних норм, що визначають статус людини, осіб, які перебувають на території іноземної країни, відносять до категорії іноземних громадян, у випадку нашого дослідження – громадян України, та осіб без громадянства. У цьому контексті, враховуючи світову практику визначення правового статусу особи, яка перебуває на території іноземної країни, можна виділити наступні категорії іноземців (громадян України): а) ті, що тимчасово перебувають на території іноземної країни – особи, які в'їхали на територію іноземної держави на підставі візи або в порядку, що не потребує отримання візи, а також при відсутності посвідки на проживання або дозволу на тимчасове проживання; б) ті, що тимчасово проживають на території іноземної держави – особи, які отримали дозвіл на тимчасове проживання; в) ті, що постійно проживають на території іноземної держави – особи, які отримали посвідку на проживання. Зазначені положення виділяють такий критерій класифікації громадян України за кордоном, як *час перебування на території іноземної країни*.

Крім цього, до вищезазначених категорій осіб, які перебувають за кордоном, належать громадяни України, які нелегально перебувають на території іноземної держави, наприклад, нелегальні трудові мігранти, і 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 українських органів державної влади. В окрему категорію осіб, що перебувають на території іноземних держав та в окремих випадках є об'єктом захисту з боку українських органів державної влади, слід віднести біженців, статус яких за останні роки набув належного нормативно-правового закріплення в міжнародних актах.

Останнім критерієм визначення правового статусу громадян України за кордоном є *вид документів, що дають право на виїзд з України, посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами і впливають на обсяг її прав, обов'язків та гарантій*. Такими документами є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон (загальногромадянський закордонний паспорт); проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка.

Висновки. Однією з форм прояву піклування та турботи української держави щодо громадян України, які перебувають за кордоном, слід вважати й створення ефективно діючого механізму адміністратив-

но-правового забезпечення їх прав, що, в свою чергу, вимагає чіткого визначення їх правового положення. Можливість громадян України за кордоном вільно користуватися правами і свободами нерозривно пов'язана з їх адміністративно-правовим статусом, і всебічне дослідження цього питання є черговим показником рівня демократичних перетворень у державі, яка прагне до захисту загальнолюдських цінностей. Зміст адміністративно-правового статусу громадянина України за кордоном становить комплекс його прав і обов'язків, закріплених нормами конституційного та адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями.

Література:

1. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України / Є. В. Курінний. – Дніпропетровськ : «Ліра ЛТД», 2004. – 340 с.
2. Магновський І. Конституційно-правовий статус особи (її громадянські права і свободи) / І. Магновський // Право України. – 2002. – №7 – С. 18–22.
3. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навчальний посібник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 336 с.
4. Битяк Ю. П. Административное право Украины. Общая часть : учебное пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.
5. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / М. А. Бояринцева. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 20 с.
6. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2000. – № 2 – С. 5–8.
7. Общая теория права и государства : учебник для юридич. вузов / [под ред. академика В. В. Лазарева.]. – М. : Юристь, 1997. – 520 с.
8. Загальна теорія держави і права : підручник / [за заг. ред. проф. М. В. Цвіка]. – Х. : Право, 2002. – 432 с.
9. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України від 23.07. 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
10. Про консульський статут України : Указ Президента України від 2 квітня 1994 р. // Укази Президента України. – Т. 1. – 1991-1994. – К., 1997. – С. 84.

Степаненко К. В. Адміністративно-правовий статус громадян України за рубежом

Аннотація. Стаття присвячена определению содержания административно-правового статуса граждан Украины во время их пребывания на территории иностранных государств.

Ключевые слова: административно-правовий статус личности, обеспечение прав граждан Украины за границей, классификация прав и свобод человека.

Stepanenko K. Administrative-legal status of citizens of Ukraine abroad

Summary. The article is devoted to the definition of the administrative and legal status of citizens of Ukraine during their stay on the territory of foreign States.

Key words: administrative-legal status of an individual, ensuring the rights of citizens of Ukraine abroad, classification of rights and freedoms.