

СТЕПАНЕНКО К. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.70+341.0

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАКОРДОННИХ УКРАЇНЦІВ

У статті робиться спроба визначити зміст адміністративно-правового статусу закордонних українців, аналізуються наукові положення вітчизняних дослідників у галузі адміністративного права щодо правового статусу особи. Автор намагається сформулювати поняття адміністративно-правового статусу закордонних українців та визначити шляхи удосконалення його елементів.

Ключові слова: закордонні українці, адміністративно-правовий статус, органи державної влади, українська діаспора.

В статье делается попытка определить содержание административно-правового статуса иностранных украинцев, анализируются научные положения отечественных исследователей в области административного права относительно правового статуса личности. Автор пытается сформулировать понятие административно-правового статуса иностранных украинцев и определить пути совершенствования его элементов.

Ключевые слова: зарубежные украинцы, административно-правовой статус, органы государственной власти, украинская диаспора.

The article attempts to define the content of the administrative-legal status of foreign Ukrainians, analyzes the scientific position of domestic researchers in the field of administrative law concerning the legal status of an individual, attempt to formulate the concept of administrative-legal status of foreign Ukrainians and to identify ways of improving its elements.

Key words: foreign Ukrainians, administrative-legal status, public authorities, the Ukrainian Diaspora.

Вступ. Після набуття Україною незалежності зникли обмеження на вільний перетин державного кордону. Сьогодні кожен громадянин України має реальну можливість виїхати в будь-яку державу світу. За останні роки цим правом скористалася значна кількість наших співвітчизників, така ситуація призвела до того, що на сьогодні за межами України мешкає близько 20 мільйонів іноземних громадян українського походження (це число не враховує заробітчани-мігрантів, переважно нелегалів, кількість яких становить від 3 до 5 мільйонів осіб). Вони проживають майже в ста країнах. Більш як у 60 державах діють українські громадські організації.

Україна, маючи одну з найчисельніших діаспор у світі, зацікавлена у всебічному розвитку відносин із закордонними українцями, включаючи їх повернення на батьківщину й реінтеграцію в українське суспільство. Проте для здійснення таких заходів потрібне чітке уявлення про обсяг прав та обов'язків цієї категорії громадян, впорядкування елементів їх адміністративно-правового статусу.



Дослідженню загальних аспектів адміністративно-правового статусу особи присвячені праці М.І. Ануфрієва, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, М.М. Новікова, А.Ю. Олійника, В.І. Олефіра, Д.В. Приймаченка, О.В. Синьова, М.М. Тищенко, О.Н. Ярмиша та ін. Серед дослідників, які розглядали адміністративно-правовий статус громадянина в різних ракурсах обраного предмета дослідження, можна відзначити І.В. Бойка, М.А. Бояринцеву, К.Г. Волинку, І.В. Гамалій, Л.В. Кузенко, О.І. Наливайко, М.О. Перепелицю, Ю.С. Педько, Н.В. Хорошак та ін. Безпосередньо досліджень, які стосуються визначення змістовних характеристик правового статусу закордонних українців, у вітчизняному науковому просторі відверто бракує. Деякі аспекти проблеми законодавчого визначення правового статусу закордонних українців досліджували Г.О. Мучник, Г.Й. Удовенко, М.В. Товт, А.Н. Малишко, Р.Л. Хомяк, Г.Г. Москаль. Низка законодавчих пропозицій міститься в «Науково-практичному коментарі Закону України «Про правовий статус закордонних українців»». Серед авторів, які зацікавились цією проблемою, слід відзначити І.Г. Лиску, який у 2012 році захистив дисертацію на тему «Конституційно-правовий статус закордонних українців». Водночас заслуговує уваги дослідження цього питання в розрізі надбань сучасної науки адміністративного права, оскільки правовий статус закордонних українців, а особливо порядок його забезпечення та реалізації, є категоріями, які об'єктивно регулюються за допомогою адміністративно-правових засобів. Зазначені обставини обумовили вибір теми наукової статті та свідчать про її актуальність.

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту адміністративно-правового статусу закордонних українців. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові положення вітчизняних дослідників у галузі адміністративного права щодо правового статусу особи; б) здійснити спробу сформулювати поняття адміністративно-правового статусу закордонних українців, визначити шляхи удосконалення його елементів.

Результати дослідження. На сьогодні у вітчизняній науці немає єдиного підходу до розуміння категорії «правовий статус особи», зокрема таких його елементів, як 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 із державою. Ці сторони життя будь-якої людини більшою мірою регулюються двома найбільш важливими галузями національного права – конституційною та адміністративною.

Адміністративне право, на відміну від інших галузей права, регулює порядок застосування норм конституційного права, у яких визначаються права й свободи людини та громадянина. Норми цієї галузі права також визначають окремі права й свободи людини, але такі права, як правило, є похідними від конституційних прав і в більшості випадків пов'язані з реалізацією цих прав і свобод. Роздумів щодо такої категорії, як «правовий статус» стосовно особи в адміністративній науці вистачає. Наприклад, 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 [1, с. 6]. Ю.П. Битяк із цього приводу підкреслює, що адміністративно-правовий статус громадянина України визначається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, яка складає адміністративну правоздатність і дієздатність [2, 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 у сфері державного управління, та забезпечуються системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами й задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [3, с. 14].

У будь-якому разі, слід погодитись із думкою Є.В. Курінного, який у свій час зазначав, що при аналізі правового статусу людини в Україні, визначені його змісту за основу слід



брати розповсюджену в 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 [4, с. 135].

Проте, не зважаючи 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. Це певною мірою стосується й такої категорії осіб, як закордонні українці.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про закордонних українців», закордонний українець – це особа, яка є громадянином іншої держави або особою без громадянства, а також має українське етнічне походження або є походженням з України, тобто така особа або її предки належать до української нації та визнають Україну батьківщиною свого етнічного походження [5]. Основою адміністративно-правового статусу закордонного українця є його адміністративна правоздатність. Це здатність мати права й 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 України [6, ст. 33].

Таким чином, зміст адміністративно-правового статусу фізичної особи, яка перебуває за межами держави свого громадянства, у тому числі й закордонних українців, становить комплекс його прав й обов'язків, закріплених нормами конституційного й адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями. Адміністративно-правовий статус закордонних українців є частиною їх загального правового статусу, визначеного Конституцією України і законами України, зокрема Законом України «Про закордонних українців», міжнародними договорами, а також іншими актами законодавства України. При цьому можна припустити, що адміністративно-правовий статус закордонного українця має подвійний характер: з одного боку, він є громадянином певної країни (або особою без громадянства, що перебуває на території певної країни) та має відповідний правовий статус, з іншого – він може, користуючись правом вільного пересування, тимчасово перебувати на території України, маючи при цьому надані українською державою певні права та гарантії, об'єм яких перевищує міжнародні преференції стосовно іноземця.

Адміністративно-правовий статус закордонних українців визначається також іншими законами України, серед яких найважливішими є закони «Про імміграцію», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців», «Про ратифікацію Європейської Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів», «Про ратифікацію Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про статус іноземців та осіб без громадянства», «Про громадянство України», «Про міжнародні договори України», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та ін.

У 2006 році указом Президента України була затверджена Національна концепція по зв'язках із закордонними українцями, а у 2011 році Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року.

Серед найбільш нових документів, які стосуються державної підтримки закордонних українців, особливе місце займає Державна програма співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України. Метою Програми є здійснення центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо забезпечення співпраці із закордонними українцями, збереження їх національно-культурної ідентичності, використання інтелектуального, культурного та духовного потенціалу для



утвердження позитивного міжнародного іміджу України, а також забезпечення підтримки закордонних українських громад [7].

Водночас автор, розглядаючи проблематику управлінсько-адміністративної складової взаємодії України з українською діаспорою в межах здійснення в 2009 році дослідження на тему «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина за кордоном», звертає увагу на певні вади в політиці взаємодії української влади із закордонними українцями, стверджуючи про те, що прийнятий Закон України «Про правовий статус закордонних українців» реально не працює. Зокрема, недосконалою виявляється організація роботи Національної комісії з питань закордонних українців, порядок адаптації закордонних українців, які повертаються на батьківщину [8].

Слід констатувати що за останні роки українська політика у взаємовідносинах із закордонними українцями не набула управлінських та організаційних якостей. Як і раніше, складається враження, що для української держави зарубіжні українці – це докучливий тягар, а не можливості та потенціал. Органи державної влади, як і окремі посадовці не знають, що робити із закордонними українцями, яку політику реалізувати, як будувати свої відносини з діаспорою. Хоча для будь-якого ефективного держави зарубіжні співвітчизники – це інструмент міжнародного впливу, формування іміджу, просування своєї культури. Сьогодні в Україні немає не лише чіткого бачення державної політики стосовно діаспори, але й грошей на її реалізацію. Немає механізмів правового і соціального захисту закордонних співвітчизників. Особливо беззахисне становище в наших нелегалів, які подалися за кордон на заробітки. Тому вкрай важливими, на нашу думку, є питання створення нової, сучасної моделі взаємовідносин України зі своєю діаспорою, що може мати вираз, окрім іншого, не тільки у визначенні адміністративно-правового статусу цієї категорії осіб, а й створенні реального механізму реалізації його головних елементів.

Вважаємо, що одним із шляхів поліпшення ситуації в цій сфері є створення стратегічного документу, необхідність прийняття якого вже неодноразово доводилась автором, і була підтверджена іншими дослідниками. Наприклад, у 2012 році, І.Г. Лиска, намагаючись вирішити проблематику конституційно-правовий статус закордонних українців, пропонує затвердити Верховною Радою України Концепцію національної політики щодо закордонного українства [9, с. 7]. Слід додати, що вкрай важливим є визначення в такому документі адміністративних засобів регулювання основних параметрів взаємодії нашої держави із закордонними українцями.

Висновки. У результаті проведеного аналізу проблем визначення адміністративно-правового статусу закордонних українців, можна узагальнити такі положення:

1. Зміст адміністративно-правового статусу закордонних українців становить комплекс його прав й обов'язків, закріплених нормами конституційного й адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями. Адміністративно-правовий статус закордонних українців визначається: 1) законодавством держави їх перебування; 2) законодавством України; 3) нормами міжнародних угод; 4) загальними та спеціальними принципами міжнародного права; 5) міжнародними звичаями.

2. Забезпечення реалізації закордонними українцями елементів адміністративно-правового статусу – це інструмент міжнародного впливу, формування авторитету та іміджу, просування своєї культури. Політика щодо українців за кордоном повинна бути як можна швидше закріплена на законодавчому рівні, а її фінансування повинно проходити окремою ланкою державного бюджету. Одним із шляхів поліпшення ситуації в цій сфері є створення концептуального акту щодо визначення стратегічних основ національної політики відносно закордонного українства.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Адвокат. – 2000. – № 2 – С. 5–8.



2. Битяк Ю.П. Административное право Украины. Общая часть : [учебное пособие] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х. : ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.
3. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.А. Бояринцева. – К., 2005. – 20 с.
4. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України / Є.В. Курінний. – Дніпропетровськ : «Ліра ЛТД», 2004. – 340 с.
5. Про закордонних українців : Закон України від 04.03.2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25 – Ст. 343 (із змінами, внесеними згідно із Законом від 09.02.2012. – ВВР. – 2012. – № 39. – Ст. 473).
6. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник. – 2014. – № 19. – Ст. 583).
7. Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року : Постанова КМУ від 18.07.2012р. № 682-2012-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.В. Степаненко ; Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 228 с.
9. Лиска І.Г. Конституційно-правовий статус закордонних українців : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І.Г. Лиска. – К., 2012. – 20 с.

ТРИГУБЕНКО С. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
кримінального права та процесу
(Міжнародний університет бізнесу і права)

УДК 321.12

ВЗАЄМОДІЯ МІНІСТЕРСТВА АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена взаємодії Міністерства аграрної політики та продовольства України з іншими органами виконавчої влади, а також розподілу власних повноважень щодо впливу на агропромисловий комплекс.

Ключові слова: органи виконавчої влади, міністерство, взаємодія, повноваження.

Статья посвящена взаимодействию Министерства аграрной политики и продовольствия Украины с другими органами исполнительной власти, а также распределению властных полномочий в отношении воздействия на агропромышленный комплекс.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, министерство, взаимодействие, полномочия.

The article is devoted to the interaction of the Ministry of agrarian policy and food of Ukraine with other bodies of Executive power and the distribution of power in relation to the impact on agriculture.

Key words: government authorities, ministries, interaction, powers.

