

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ
І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОНОМ**
**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF ENSURING THE RIGHTS
AND FREEDOMS OF CITIZENS OF UKRAINE ABROAD**

Степаненко К.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

В статті розглядаються питання публічного адміністрування у сфері забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, узагальнюються наукові положення щодо концепції публічного адміністрування в Україні, визначається зміст та основні напрямки публічного адміністрування у сфері забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном.

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

В статье рассматриваются вопросы публичного администрирования в сфере обеспечения прав и свобод граждан Украины за рубежом, обобщаются научные положения относительно концепции публичного администрирования в Украине, определяется содержание и основные направления публичного администрирования в сфере обеспечения прав и свобод граждан Украины за рубежом.

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

The article considers the issues of public administration in the sphere of ensuring the rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad, are summarised scientific theses on the concept of public administration in Ukraine is determined by the content and the basic directions of public administration in the sphere of ensuring the rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad.

Key words: public administration, ensuring the rights and freedoms of citizens of Ukraine abroad, bodies of state power.

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 радянських 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. Так, якщо у 1986 році кількість осіб, які здійснили поїздки до іноземних держав в особистих справах не перевищувала 43 тис., то у 2011 році виїзний потік за приватними справами становив вже 14,2 млн. громадян України.

Процеси зовнішньої міграції є обов'язковою умовою здійснення публічного адміністрування в державі. Тому державою повинні визначатися механізми ефективного контролю та регулювання міграційних потоків, створюватися умови для безперешкодного отримання кожним зацікавленим суб'єктом дозвільних документів на перебування в іноземній країні. Природа зовнішньої міграції має правовий характер, вимагає чіткого регулювання адміністративними нормами, які встановлюються державою та, зокрема, визначають механізм перетину державного кордону.

Стан дослідження. Питанню забезпечення прав і свобод людини та громадянина були присвячені окремі дослідження з теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права та інших юридичних наук. Зокрема, на формування основних підходів до вирішення питань, що досліджуються у статті, мали вплив праці С.С. Алексєєва, С.Д. Гусарева, Р.А. Калюжного, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та ін. Останнім часом питання зовнішньої міграції стали об'єктом уваги таких вітчизняних вчених, як М.П. Бублій, Я.Л. Полянська, І.П. Ольшевська, О.А. Малиновська та ін.

Дослідженню проблем становлення публічного адміністрування в Україні присвячені праці В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Доненка, В.К. Колпакова, Т.П. Мінки та інших вчених. Водночас питання вдосконалення діяльності органів державної влади щодо забезпечення прав громадян України при перетині державного кордону або перебуванні на території іноземних держав досліджені на недостатньому рівні. Зазначені обставини обумовили вибір

теми наукової статті та свідчать про її актуальність як для теоретичного аналізу публічного адміністрування у сфері забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, так і для визначення нових підходів щодо розвитку та вдосконалення цього процесу.

Головною метою статті є визначення змісту та основних напрямків публічного адміністрування у сфері забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном.

Виклад основного матеріалу. Діяльність органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в сучасній Україні має ознаки публічного адміністрування, що пов'язано зі зміною характеру відносин з юридичними і фізичними особами у зв'язку з розвитком ринкової економіки та демократизацією суспільства. З набуттям незалежності в Україні сформована велика кількість інститутів публічної адміністрації – органи та інших інституцій, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Закон України «Про адміністративні послуги» [1] покликаний оптимізувати діяльність органів державної влади в цьому напрямку, привести реалізацію їх компетенції у відповідність до європейських стандартів, зокрема у сфері забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном.

Останніми роками в Україні все більш широке розповсюдження отримує поняття «публічне адміністрування», теоретичне обґрунтування терміну «адміністрування» набуває подальшого наукового розвитку в дослідженнях вітчизняних правознавців [2, 3, 4]. Водночас на сьогодні відсутній єдиний погляд на сутність та зміст цього словосполучення. Значною мірою це пов'язано з невизначеністю його в нормативно-правових актах, в яких термін «адміністрування» зустрічається в різних відмінках досить часто [5, 6], але в жодному з них не викладається його поняття.

У словнику ООН переклад російською мовою категорії «public administration» позначено як «государственное управление». Зазначене видання підготовлено для забезпечення взаєморозуміння на міжнародному рівні, але дослідження змісту цих понять свідчить про те, що це питання заслуговує на більш глибоке вивчення. У словникових тлумаченнях «адміністрування» (російською мовою «администрировать») визначається в двох

аспектах: 1) як спеціальна категорія – «управлять, руководить чем-нибудь»; 2) як «неодобительная» (рос.) категорія – «управлять чем-нибудь. Бюрократически, формально, не входя в существо дела» [7, с. 22].

Сучасна правова система, на думку О.В. Кузьменка, тяжіє до визначення узагальненого терміну, який би охоплював зміст, характер та особливості публічної адміністрації [8]. Однією з головних проблем у цьому контексті є необхідність термінологічної визначеності щодо понять «державне» та «публічне» по відношенню до процесу адміністрування. Свого часу професор В.Б. Авер'янов запропонував органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування вважати новим суб'єктом з назвою «публічна адміністрація» [9]. Безпосередньо «публічне адміністрування» трактується в загальному розумінні як цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання основних функцій [10, с. 77].

Тему «публічності» процесу адміністрування розвиває Т.П. Мінка: на її думку, публічне адміністрування є більш широким поняттям, яке включає в себе не тільки управлінські відносини, а й відносини, що пов'язані з наданням адміністративних послуг, здійсненням адміністративного судочинства. Дослідниця пропонує публічне адміністрування розглядати як визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту [11, с. 125].

Важливу роль у процесі публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном відіграють центральні органи виконавчої влади, зокрема Міністерство закордонних справ України та Державна міграційна служба. Особливістю публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном у діяльності окреслених нами органів державної влади є наявність двох напрямків: внутрішнього та зовнішнього. Внутрішній напрямок діяльності зобов'язує органи державної влади (Державна міграційна служба та ін.) 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 (Міністерство закордонних справ України та ін.) полягає у створенні умов реальної реалізації прав громадян України на території іноземних держав, їх охороні та захисті.

За останні роки зросла кількість випадків порушення прав громадян України на території іноземних держав. Найбільш критична ситуація склалася у сфері забезпечення прав трудових мігрантів, кількість яких в іноземних державах, за різними даними, перевищує 2 млн. осіб. Чисельні факти трудової або сексуальної експлуатації громадян України за кордоном вимагають удосконалення механізмів щодо подолання цього негативного явища. Зважаючи на зростання зовнішньої міграції, необхідно розробити наукові та практичні засади публічного адміністрування цієї сфери органами державної влади, приділивши увагу нормативно-правовому регулюванню, компетенції, формам та методам їх роботи щодо забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном, у тому числі й адміністративно-правовими засобами.

На нашу думку, до найбільш дієвих заходів публічного адміністрування щодо забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном можна віднести:

1. *Створення можливості отримання документів на виїзд за межі України за допомогою безособових форм зв'язку, зокрема через мережу Інтернет.*

Переведення спілкування з посадовими особами з «фізичного» режиму на «електронний» у більшості країн сучасного світу вважається одним з найдієвіших засобів щодо профілактики корупційних проявів. В Україні ця ідея все частіше зустрічає підтримку в політичних та комерційних колах.

2. *Створення в Державній міграційній службі спеціалізованого відділу з питань зовнішньої зайнятості.*

Одним з кроків щодо вирішення проблеми забезпечення прав трудових мігрантів-громадян України за кордоном може бути створення спеціалізованої служби зовнішньої зайнятості. Важливим моментом цього процесу є врегулювання можливості співробітниками підрозділу контролювати захист прав українських заробітчани на території іноземних держав, співпрацюючи з Міністерством закордонних справ України та іншими органами державної влади. Спеціалізована служба зовнішньої зайнятості створювалася владою багатьох держав сучасного світу в різні часи як реакція на зростання динаміки зовнішньої трудової міграції та необхідність захисту прав власних громадян за кордоном. Подібні органи існували до 60-х років у таких країнах, як Японія і Нідерланди; до 70-х років – у Іспанії та Греції; до 80-х років – у Корейській Республіці. Сьогодні схожі інститути існують на Філіппінах, у Шрі-Ланці, В'єтнамі, Російській Федерації та Албанії. У більшості випадків вони розвинулися на базі служб, що здійснювали одну чи більше функцій, пов'язаних з міграцією [12, с. 43].

3. *Посилення контролю за ліцензуванням та діяльністю щодо працевлаштування громадян України за кордоном.*

Однією з проблем у сфері зовнішньої трудової міграції є збільшення за останні роки кількості порушень у працевлаштуванні громадян України на роботу за кордоном, вчинених суб'єктами підприємницької діяльності. Багато посередницьких структур, спекулюючи на значному попиті наших співвітчизників та їх правовій необізнаності, використовують свою діяльність лише для отримання швидкого прибутку і фактично сприяють бажаним працювати за кордоном у виїзді за межі України за туристичною чи гостьовою візою з наступним нелегальним працевлаштуванням. Значна частина таких посередників на підставі сфальсифікованих пропозицій роботи в іноземних країнах отримує наперед значні суми з бажаних там працювати, при цьому шляхом оформлення різних договорів на надання платних послуг у подальшому уникає повернення отриманих коштів та відповідальності за шахрайство.

Враховуючи чисельні помилки та навіть злочинну недбалість суб'єктів підприємницької діяльності в цій сфері, що призводить до зростаючих випадків нехтування елементарними правами наших співвітчизників, які працюють за кордоном, вкрай необхідно внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо впровадження адміністративної відповідальності за порушення порядку, умов і правил здійснення підприємницької діяльності з посередництва у працевлаштуванні громадян України на роботу за кордоном.

Висновки. На сьогодні в Україні актуальною є необхідність реформування державної міграційної політики, приведення її функціональних елементів у відповідність до позитивних світових тенденцій. Чітке розмежування компетенції органів державної влади у сфері надання адміністративних послуг громадянами України, які виїжджають за кордон, дозволить підвищити рівень забезпечення їх прав і свобод, адже надання можливості реального використання громадянином своїх суб'єктивних прав у державах сучасного світу є пріоритетом у зовнішній політиці України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Публічне адміністрування в Україні: [Навч. посібник] / [за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – 306 с.
3. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: становлення в умовах реформування. – Д.: Ліра ЛТД, 2011. – 378 с.
4. Публічне адміністрування: монографія / В.К. Колпаков [та ін.]. – Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2010. – 208 с.
5. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 7.09.2003 № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47-48 (28.11.2003). – С. 372.
6. Про затвердження Положення про Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів: Наказ Державної податкової адміністрації України від 21.08.2001 № 331, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 7.09.2001 за № 789/5980. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 37. (28.09.2001). – С. 1705.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. доктора филологических наук, профессора Н.Ю. Шведовой. – М: Изд. «Советская энциклопедия», 1973. – 846 с.
8. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування» / О.В. Кузьменко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. № 3 (12) 2009. Наукові праці національного авіаційного університету. – Київ: НАУ, 2010. – С. 20-25.
9. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-123.
10. Мельтюхова Н. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні / Н. Мельтюхова // Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 78.
11. Мінка Т.П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права. / Т.П. Мінка // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 123-127.
12. Маноло І. Белла Направлення працівників за кордон: посібник для країн з низьким та середнім рівнем доходів / Маноло І. Белла, Марія Алсестіс Абрера-Мангахас. – К.: вид-во «Міленіум», 2004. – 134 с.