

УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

ГУРЕНКО Марина Миколаївна

"ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ ПО РЕАЛІЗАЦІЇ
СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ВІЌЗД ІЗ КРАЇНИ
ТА В'ІЗД ДО НЕЇ"
/на матеріалах України/

Спеціальність 12. 00. 02 - державне право та управління;
адміністративне право;
фінансове право.

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

КИЇВ - 1995

AB 31.821
Робота виконана на кафедрі теорії держави, права та політики Української Академії внутрішніх справ.

НАУКОВИЙ КЕРІВНИК: доктор юридичних наук, професор
В. В. Копейчиков

ОФІЦІЙНІ ОПОНЕНТИ: доктор юридичних наук, професор
М. В. Цвік
доктор юридичних наук
Р. А. Каложний

ПРОВІДНА ОРГАНІЗАЦІЯ: Управління паспортної, реєстраційної та міграційної роботи
ГУАСМ МВС України

Захист відбудеться "01" березня 1995 р. на засіданні спеціалізованої вченої ради в Українській Академії внутрішніх справ за адресою: 252601, м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Української Академії внутрішніх справ, за адресою: м. Київ, пл. Солом'янська, 1.

Автореферат розісланий "20" січня 1995 р.

Вчений секретар спеціалізованої ради
кандидат юридичних наук

[Signature]
В. І. Женунтій

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

В-31.521

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ. В умовах побудови України як демократичної правової соціальної держави, прийняття її Конституції особливого значення набуває гарантоване забезпечення прав особистості як вільного члена громадянського суспільства. Громадянська свобода, тобто обсяг свободи громадянина в його взаємовідносинах з державою у демократичній країні, припускає як свободу переміщення по території країни постійного проживання, так і можливість вільного виїзду із країни та повернення до неї.

У цьому зв'язку важливого значення набуває дослідження механізму реалізації права особистості на вільне пересування із однієї країни до іншої, захист наданого права.

Проведений аналіз практики діяльності міліції, зокрема служби віз та реєстрацій як одного із структурних елементів механізму реалізації прав громадян на виїзд та в'їзд, показує, що ВВР, створений у свій час як орган "заборони та обмежень", у даній сфері неспроможний створити необхідні умови для ефективної реалізації даного права, захистити громадян від протиправних посягань на їхні права та свободи, забезпечити, у разі необхідності, відновлення порушених прав.

Вже перші спроби приведення еміграційної політики нашої держави у відповідність до вимог міжнародних норм, спрощення порядку оформлення закордонних документів для виїзду з України, викликали різке збільшення еміграції населення. Якщо в 1989 році в Україні було оформлено, приблизно, 252 тисячі дозволів на виїзд за кордон, то вже у 1992 році ця цифра перейшла 6-ти мільйонний рубіж.

Робота, яку проводить Уряд України щодо приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, надання громадянам можливості вільно покидати країну та гарантованого повернення до неї, вимагає утворення дійового механізму реалізації суб'єктивного права, спрацювання заходів щодо захисту та відбудови порушених прав, чіткого визначення можливості обмеження права окремого громадянина на виїзд та в'їзд, надання такій ситуації тимчасового, виняткового характеру.

Питаннями аналізу права особистості на переміщення у межах своєї країни та за рубіж, механізму його реалізації займалися у юридичній літературі Вітрук Н.В., Курицин В.М., Ледях І.А., Лисенков С.Л., Лукашева Є.А., Малєїн Н.С., Мюллерсон Р.А., Решетов Ю.С., Розенбаум Ю.А., Рудінський Ф.М., Сіренко В.Ф., Чхиквадзе В.М. та

інші автори, теоретичні висновки яких знайшли своє відображення у дисертаційному дослідженні.

Величезну роль у постановці та вирішенні цих питань через правозахисний рух відіграла діяльність А.Д.Сахарова.

Утворення нормативної бази та всього діючого механізму реалізації права особистості на переміщення є підставою щодо його реалізації, практичного запровадження в життя. Важливу роль у цьому механізмі відіграє і державний орган, до компетенції якого віддана реалізація правових норм, діючих у цій області, здійснюючий всю організаційно - правову роботу щодо практичної реалізації права, що розглядається. Оскільки таким державним органом зараз є служба ВІР, саме організація її роботи вимагає наукового аналізу у плані з'ясування відповідності структури та діяльності ВІРа тим вимогам, що притаманні світовим стандартам у наданій сфері, умовам демократичного розвитку української державності.

Необхідність визначення можливості утворення для проведення нової міграційної політики спеціальної самостійної еміграційно-імміграційної служби МВС України, замість явно застарілої структури служби віз та реєстрації, опрацювання концепції її діяльності, опираючись на накопичений досвід у даному питанні в нашій країні і за її межами, визначили вибір даної теми.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ - визначення місця права особистості на виїзд із країни та повернення до неї у системі політичних і громадянських прав людини, надання цьому праву конституційного статусу, опрацювання та обґрунтування механізму реалізації цього суб'єктивного права, діяльності еміграційно-імміграційної служби як складової частини такого механізму щодо реалізації права людини на виїзд та в'їзд, з урахуванням її правового статусу (громадянина країни, іноземного громадянина чи особи без громадянства).

Така цільова направленість визначила потребу у вирішенні слідуючих основних завдань: а) визначити та розкрити місце права людини на переміщення, зокрема на "виїзд-в'їзд" у системі громадянських та політичних прав, значення наданого суб'єктивного права як для особистості, так і для держави в цілому; б) визначити соціальне призначення та зміст механізму реалізації права особистості на виїзд та в'їзд, розкрити його місце у структурі, складові частини, лінії зв'язку та взаємодій; в) провести

аналіз існуючого положення речей у діяльності міліції щодо реалізації права громадян України на виїзд та повернення до країни, в'їзд та виїзд іноземних громадян, осіб без громадянства; г) здійснити порівняльний аналіз діяльності міліції України, зокрема служби віз та реєстрації, з відповідними міграційними відомствами зарубіжних країн, вивчити практику їх діяльності, форми та засоби взаємодії як з приватними особами, так і з державними організаціями; д) розглянути проблеми, пов'язані із удосконаленням на базі власних розробок та зарубіжного досвіду діяльності державних структур щодо реалізації права громадян України на виїзд та в'їзд, а також іноземних громадян та осіб без громадянства, поклавши в основу демократичні міжнародно-правові принципи; є) розробити практичні рекомендації, спрямовані на удосконалення діяльності еміграційно-іміграційного відомства в Україні, оптимізацію його структури та основних форм роботи; ж) сформулювати пропозиції стосовно різноманітних сторін роботи еміграційно-іміграційного відомства з особами, що мають різний правовий статус.

ЗАСОБИ ТА ДЖЕРЕЛА ДОСЛІДЖЕННЯ. Методологічну основу роботи складають закони та загальні положення матеріалістичної діалектики, теоретичні висновки з питань соціології, психології, загальної теорії держави та права, галузевих правових наук. У дисертації застосовані такі приватні загальнонаукові засоби, як засіб історичного підходу, порівняльно-правовий, системно-структурний, логіко-теоретичний, конкретно-соціологічний та інші.

Нормативну основу роботи склали: міжнародне законодавство, законодавство України, законодавство зарубіжних країн, що використалося для порівняльного аналізу, проекти нормативних актів України.

Емпіричною базою дисертації є матеріали узагальненої практики діяльності міліції, зокрема служби віз та реєстрації, документи, що відбивають динаміку міграційних процесів як громадян України, так і іноземців. Використані результати порівняльного аналізу діяльності еміграційно-іміграційних відомств зарубіжних країн.

НАУКОВА НОВИЗНА РОБОТИ полягає у тому, що на рівні кандидатської дисертації проаналізовані реальні шляхи реалізації особистістю одного з провідних своїх суб'єктивних прав – права на виїзд та в'їзд; спеціально обгрунтоване положення відносно

того, що право на виїзд-в'їзд належить до системи конституційних прав громадян України, що повинно бути відбитим у новій Конституції України; досліджений та конкретизований механізм реалізації зазначеного права особистості; висунена й аргументована пропозиція щодо утворення служби еміграції-імміграції у складі МВС України, завдання якої - максимально демократизувати й гранично спростити процес реалізації суб'єктивного права на виїзд та в'їзд для осіб, що мають різноманітний правовий статус.

У дисертації дається докладне обґрунтування пропозицій, що спрямовані на утворення нормативно-правових умов для осіб, що в тій або іншій якості знаходяться на території України, але не є її громадянами. Зокрема, розглядаються питання про їх трудову діяльність, про складові частини статуту біженця та інші.

Дослідження проведено у нових соціально-політичних умовах з урахуванням недоліків, існуючих ще у діючому законодавстві, воно спрямовано на ліквідацію цих недоліків відповідно до норм міжнародного права і позитивній міжнародно-правовій практиці.

З урахуванням того, що представлена дисертаційна робота є першим науковим дослідженням в Україні з даної проблематики на захист виноситься слідуюче достатньо широке коло питань. Найбільш важливими серед них є такі:

- право на свободу пересування, виїзд із країни та повернення до неї належить до числа основоположних прав особистості, до переліку прав першого покоління - громадянських і політичних прав;

- дане суб'єктивне право, забезпечення його ефективної реалізації має величезне значення не тільки для особистості, її розвитку, задоволення її потреб, але й для самої держави, формування її державно-правових інститутів на послідовно демократичній основі, що є невід'ємною рисою правової держави;

- успішна реалізація кожною особою права на виїзд-в'їзд багато в чому залежить від характеру та інтенсивності механізму здійснення данного суб'єктивного права, рівень якого, у свою чергу, визначається якістю законодавчих та інших норм, регулюючих ситуацію виїзду - в'їзду, рівнем роботи міграційної державної служби, рівнем знань та умінь робітників цієї служби, належним матеріальним забезпеченням всього процесу виїзду-в'їзду, розвитком правової свідомості осіб, що є суб'єктами цього процесу;

- визначення та розкриття механізму реалізації права особистості на виїзд та в'їзд, виділення його складових частин, форм

і засобів взаємодії, результати їх взаємного впливу та залежності;

- результати розкриття домінуючої ролі механізму реалізації права особистості в реалізації правових норм, що закріплюють та регулюють право людини на виїзд - в'їзд, ролі наданого механізму у практичній реалізації міграційної політики України, питання реальної можливості для громадян використати своє право, захистити його від протиправних посягань, різноманітного роду обмежень та заборон;

- питання, пов'язані з визначенням ролі суду як однієї із найважливіших складових частин механізму реалізації права особистості на виїзд та в'їзд, аргументація особливостей захисних та правопоновлених функцій суду стосовно до даного виду суб'єктивних прав;

- визначення ролі та місця міліції у механізмі реалізації права особистості на виїзд та в'їзд, загальні засади її компетенції та конкретні повноваження у даній сфері;

- обґрунтування доцільності зміни структури служби віз та реєстрації, перетворення цієї служби у еміграційно-іміграційне відомство МВС України;

- характеристика основних параметрів нової еміграційно-іміграційної служби МВС України, її структури, функції, засобів роботи, форм взаємодії з громадянами та державними закладами;

- пропозиції щодо конкретних напрямків роботи наданого відомства з громадянами, що мають різноманітний правовий статус: громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства;

- положення про статут перебування на території України біженців і шляхи реалізації ними свого права на виїзд та в'їзд;

- якісні риси моделі реалізації громадянами України права на трудову еміграцію, правового захисту таких емігрантів за межами країни;

- конкретні пропозиції що стосуються діяльності еміграційно-іміграційної служби МВС України, впровадження контрольних заходів і форм обліку, здійснення міграційного контролю, проведення на законній підставі заходів обмежувачого характеру;

- пропозиція та висновок, що стосуються необхідності утворення та основ діяльності механізму, спроможного реально гарантувати взаємну відповідальність держави та особистості у сфері, що розглядається.

НАУКОВО-ПРАКТИЧНА значущість дослідження у тому, що висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у ньому, спрямовані на удосконалення механізму реалізації права громадян України на виїзд із країни та повернення до неї, іноземних громадян та осіб без громадянства на в'їзд до України, виїзд із неї, а також поліпшення діяльності міліції як складової частини даного механізму.

Висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у практичній роботі міліції, а також у викладанні навчальних курсів "Конституційне право України", "Теорія держави та права", "Адміністративне право", а також в інших галузевих дисциплінах, стосовно до специфіки їх предмету.

Важливе практичне значення мають розробки, що містяться у дисертації, теоретичні та практичні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності та зміцнення законності у діяльності міліції, формування та здійснення державою нової міграційної політики, що є найважливішою стороною діяльності щодо формування в Україні демократичної правової соціальної держави. Розробки та рекомендації дисертації можуть бути використані для утворення загальної моделі правового статусу громадянина України.

Теоретичні положення дисертаційного дослідження можуть бути використані й для подальших наукових розробок у рамках проблеми реалізації права особистості на виїзд із країни і повернення до неї, подальшого удосконалення механізму реалізації наданого права особистості, його застосування у конкретних життєвих ситуаціях.

АПРОБАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були обговорені на спільному засіданні кафедр конституційного права, а також теорії та історії держави і права Української академії внутрішніх справ, відбиті у двох публікаціях, тезах до науково-практичної конференції, використані автором при проведенні занять та підготовці навчально-методичних матеріалів з курсів "Конституційне право України", "Теорія держави та права" Української академії внутрішніх справ.

ДИСЕРТАЦІЯ складається із вступу, двох розділів, висновків, додатків та списку літератури, що використовувалася.

З М І С Т Р О Б О Т И

У вступі обґрунтовується вибір теми, аргументується її актуальність, визначаються цілі та завдання дослідження, її мето-

дологічна основа, практичне значення, наукова новизна, викладаються основні положення, що виносяться автором на захист, характеризуються структура роботи, розкриваються шляхи впровадження її висновків.

Перший розділ - "Основні характеристики механізму реалізації права особистості на "виїзд-в"їзд" - присвячений соціально-юридичній характеристиці цього права, механізму його реалізації.

У параграфі I.1 - "Право на виїзд - в"їзд у системі громадянських прав особистості" розглядається право людини на виїзд та в"їзд у системі громадянських та політичних прав як складова й невід'ємна частина правового статусу вільної особистості. Прийняття ООН у 1948 році Загальної Декларації прав людини, а в наступні роки таких документів, як Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права (1966), Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва у Європі (1975), Документ Копенгагенської наради - конференції по людському виміру СБСЕ (1990) та інших прийнятих світовим товариством, забезпечили початок якісно нового етапу в розвитку міжнародних норм і відносин у сфері реалізації прав людини.

Ідея прав людини, її свобод завжди висувались на авансцену політичної боротьби за загальнодемократичні перетворення. Причому права людини, їх ідея у своїй загальній трактовці передової та політичної думки роздвигалися у вигляді таких, що призвані забезпечити не окремі сторони ті чи інші особливі сфери людської діяльності, а нормальне існування й розвиток особистості та суспільства в цілому.

Реалізація прав людини вимагає цілого комплексу економічних, суспільно-політичних, соціально-культурних, правових умов і засобів.

У взаємовідносинах між державою й громадянином перша володіє владними повноваженнями. Але й у громадянина у відношенні до держави з юридичної точки зору є специфічна владна вимога - домогатися забезпечення реалізації закріплених у Конституції України, у всієї діючої системи права його суб"єктивних прав. Сюди ж входять й право вимагати зміни обсягу та характеру закріплених за громадянином прав та свобод. Ця вимога з позиції прав людини завжди аргументується апеляцією до природних, невід'ємних основ статусу особистості, потреб суспільного розвитку, загальноновизнаних у даній сфері міжнародно-правових стандартів.

Треба визначити, що демократична політико-правова доктрина

виходить із того, що права людини – це не дар держави, або якоїсь політичної партії чи її лідера, а суверенний, невідривний атрибут кожної людини, кожної особистості, незалежно від раси, кольору шкіри, віросповідання, політичних поглядів і переконань, соціального походження чи майнового стану.

Подібна характеристика соціальної природи прав людини та громадянина повністю розповсюджується і на ті загальні за змістом суб"єктивні права, зв"язані з виїздом – в"їздом, що є об"єктом дослідження у наданій дисертації.

Право на виїзд із країни та в"їзд до країни належить до розряду фундаментальних, основоположних громадянських прав людини. У цій своїй якості воно співвідноситься з такими суб"єктивними правами, як право на вільний вибір місця проживання, право на вільне переміщення у межах країни, проживання та інші подібні права, безпосередньо зв"язані для особистості з можливістю здійснити свою волю у сфері власного особистого життя.

При цьому на прикладі права на виїзд–в"їзд ми зустрічаємося з проблемою загального та особливого, що у даному випадку виражається у співвідношенні змісту особових і громадянських прав. У теорії права особові права інколи повністю ототожнюють з громадянськими правами, інколи кожний із даних видів прав людини розглядається у якості самостійного. Теж саме має місце й у офіційних документах. Нами вважається, що розгляд суб"єктивних прав, що мають у вигляді загального признаку свободу переміщення, у вигляді самостійних громадянських прав переважно, оскільки дає можливість більш докладно проаналізувати особливості конкретних суб"єктивних прав, що охоплюються даним поняттям, більш чітко визначає їхню природу, що, зрозуміло, важливо не тільки у теоретичному, але й у практичному плані.

Оскільки у нашій літературі диференціація аналізованих конкретних прав на особові, громадянські та політичні у ряді випадків приводиться неоднаково, у роботі приводиться класифікація зазначених видів прав, під кутом зору якої аналізується природа й особливості суб"єктивного права громадянина на виїзд із країни, громадянином якої він є, та в"їзд до неї. Конкретно мова йде про те, як природа, зміст та механізм реалізації даного суб"єктивного права громадянами України, як дане право має бути закріплене у Конституції України та у спеціальному законі про виїзд–в"їзд. Визначається, що право на виїзд–в"їзд не є абсолютним і необмеженим, що воно може **виражатися** на певне обме-

ження у інтересах державної безпеки, суспільного порядку, шанування прав і свобод інших громадян. У той же час підкреслюється, що будь-які обмеження чи заборони у реалізації наданого права повинні носити винятковий, тимчасовий характер і знайти своє відбиття у спеціальному законодавчому акті.

Ми повинні, нарешті, і в теорії, і на практиці покінчити з тією політикою критості, що на протязі довгих десятиліть із самого початку утворення радянської держави, визначала всю діяльність у сфері регулювання еміграційних та імміграційних процесів з боку відповідних державних органів.¹

Проголосивши у липні 1990 року Декларацію про державний суверенітет, Україна підтвердила у повному обсязі підписані раніше СРСР міжнародні угоди та домови і тим самим прийняла на себе зобов'язання, пов'язані з приведенням внутрішнього законодавства у відповідність до міжнародних стандартів. На цій підставі, неухильно, дотримуючись принципів та норм міжнародних актів і внутрішнього законодавства щодо питань прав людини в Україні, повинні вирішуватися всі питання, пов'язані з виїздом-в'їздом громадян. У дисертації, на підставі аналізу регулювання права на виїзд-в'їзд у провідних міжнародно-правових документах та у внутрішньому законодавстві, ряду розвинених держав, містяться рекомендації щодо рішення даного питання в Україні.

У параграфі 1.2 - "Про механізм реалізації суб'єктивного права на виїзд-в'їзд" підкреслюється, що у галузі реалізації прав та свобод особистості першорядне значення має соціально-економічний рівень розвитку країни, розвиток та стабільність її політичних інститутів та структур, наявність дійового механізму реалізації прав та свобод особистості. Її принциповим у цьому зв'язку питанням гуманізації нашого законодавства є сполучення діючого позитивного права з практичною реалізацією його норм. Сам факт наявності того чи іншого закону, правового акту, яким би демократичним він не був за своїм змістом, ще ні про що не каже. Головне, щоб діючий в суспільстві механізм правового регулювання на однаково високому якісному рівні об'єднував **правотворчість**, систему діючих правових актів **на чолі з законом**, і демократичним процесом їх реального здійснення на практиці, у житті.

Одна із провідних характеристик правової держави пов'язана

¹ Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости. - М., 1991. -

з правовим статутом особистості, з обсягом прав і свобод громадян, з масштабом і змістом покладених на них обов'язків, з практичною **реалізацією свобод і прав.**

Провідне значення у концепції прав людини мають такі кардинальні положення, як принцип єдності прав та обов'язків, суб'єктом яких є кожний конкретний громадянин; принцип взаємної відповідальності держави й особистості, що лежить на підставі їх взаємовідносин, підкреслює неприпустимість порушення правового статуту особистості ким би то не було, у тому числі й державними органами та, з іншого боку, визначає обов'язковість для громадян виконувати свої обов'язки перед державою та суспільством; принцип матеріального та організаційного гарантування практичного здійснення прав і свобод громадян, утворення для цього практичних соціальних, юридичних умов та інше.

Складові механізму реалізації права особистості на виїзд-в'їзд є передусім ті конкретні соціальні, матеріальні умови, що існують у суспільстві, та в одних випадках стимулюють, а у інших вже дають громадянам реальну можливість практично скористатись своїми правами на виїзд-в'їзд. Далі у даний механізм входять правові акти, перш за все Конституція, що закріплюють за допомогою норм права за громадянами їх суб'єктивне право, у нашому випадку право на вільний виїзд із країни та повернення до неї, право вибирати місце проживання, вільно переміщатися. Третій елемент механізму, що розглядається, – це ті правозастосувальні акти, за допомогою яких в умовах дозвольного порядку відповідні державні органи, зокрема, зараз служба ВІР, санкціонує конкретним громадянам "виїзд-в'їзд", а в умовах інформаційного порядку вчинити необхідні дії, що носять характер реєстраційних. Важливим елементом механізму, що розглядається, є правова свідомість, зокрема, правова психологія посадових осіб та громадян, що забезпечує поведінковий режим всього процесу успішного здійснення суб'єктивних прав.

Необхідною реальністю для успішного функціонування механізму реалізації є режим демократії та законності, дія принципів гуманізму та соціальної справедливості у вигляді основи функціонування всього механізму реалізації прав і свобод громадян. Нарешті, це – ефективна система заходів правового впливу, що гарантує повне поновлення порушеного права та відшкодування громадянину, який постраждав, матеріальних та моральних збитків.

Окремо виникає питання про гарантії ефективної діяльності

даного механізму реалізації права на виїзд-в"їзд. При цьому наврядчи про всі умови та сторони процесу реалізації прав і свобод можна казати саме тільки як про гарантії, передумови й т.п. На наш погляд, багато які із них це – не гарантії, а самі компоненти (структурні, процесуальні, духовні, особистостні й т.п.), без яких механізм реалізації прав опинився не більш як голою схемою, а про його плідну, відповідну до інтересів громадян роботу, не могло бути й мови. Саме тому у самий механізм реалізації права громадян на виїзд-в"їзд, свободу пересування й т.п. ми включаємо: по-перше, самих громадян, що у разі наявності тих чи інших "ситуацій, що гальмують" повинні активно боротись за свої права, звертаючись до судового захисту, та тому подібне; по-друге, співробітників міліції, у службові обов"язки яких входить вирішення питань, пов"язаних із реалізацією громадянами суб"єктивного права, що розглядається; по-третє, інших посадових осіб і державні структури, що приймають участь у процесі здійснення права на виїзд-в"їзд. Таким чином, механізм реалізації зазначеного права – це певна соціально-правова система, всі ланки якої повинні бути взаємопоеднані та діяти у комплексі.

У плані опрацювання проблем удосконалення механізму реалізації прав і свобод громадян вкрай важливо використати досвід міжнародного співтовариства, й, природньо, в цій роботі – досвід регулювання питань переміщення громадян, у тому числі питань "виїзду-в"їзду". Передусім, тут на конкретній підставі виникають питання про співвідношення норм міжнародного та внутрішньодержавного права, про нормативно-правову основу даного механізму.

Спрощення правил виїзду із України та в"їзду до неї свідчить про те, що внутрішня політика України перебудовується відповідно до проголошеного нею пріоритету загальнолюдських цінностей. Проте Україна ще не досягла у цьому питанні повністю того рівня, якого у відношенні додержання прав людини вимагає Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, де у п.3 статті 2 говориться, що "кожна держава, що приймає участь у цьому Пакті зобов"язана: а) забезпечити будь-якій особі права та свободи якого, що визнаються у цьому Пакті, порушені, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинено особами, діючими у офіційній якості; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, що вимагає

такого захисту, здійснювалося компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими органами, чи будь-якими іншими компетентними органами, передбаченими правовою системою держави, та розвивати можливості судового захисту; в) забезпечити застосування компетентними владами засобів правового захисту, коли вони надаються".¹

Нормативно-правова база механізму реалізації права людини на виїзд-в'їзд повинна включати у себе основоположні умови, що мають демократичну підставу: а) закордонний паспорт видається будь-якому громадянину України на підставі особистої заяви і дає можливість виїзду до всіх країн світу; б) термін перебування за кордоном обмежується терміном дії паспорту; в) громадянин України, свідомий у знаннях, що складають державну таємницю чи інші відомості (перелік таких повинен бути спеціально застережений у законі), може одержати тимчасову відмову у виїзді за кордон. При прийомі на роботу, пов'язану із зазначеними умовами, громадянин повинен бути повідомлений про можливість обмеження його права на виїзд; г) у законодавстві, на демократичній підставі, повинні вирішуватися питання про відповідальність за незаконний виїзд за кордон та незаконний в'їзд до країни; д) відмову у видачі закордонного паспорту, або можливості виїзду за кордон (крім випадків, спеціально застережених у законі), може бути оскаржено до суду; е) виходячи із положень Віденської конвенції, треба розглянути питання про доцільність існування інституту "позбавлення громадянства", встановивши, що громадянин України, що залишив батьківщину, незалежно від цілі й мотивів виїзду, не може бути силою позбавлений українського громадянства, якщо він сам не заявить про це; є) у майбутньому законі України "Про виїзд-в'їзд" повинен бути нормативно закріплений правовий захист українських громадян, що знаходяться за межами своєї країни.

Підставою всіх цих змін повинен стати принцип пріоритету міжнародного права у відношенні до внутрішнього законодавства. Необхідно на ділі підтвердити узяті на себе зобов'язання, жити за законами світового товариства, надаючи громадянам право свободи вибору свого поведіння у різноманітних ситуаціях, де це не суперечить інтересам інших громадян та суспільства взагалі.

¹ Міжнародний Пакт про громадянські і політичні права від 19 грудня 1966 року.- Відомості Верховної Ради СРСР.- 1976.- № 17.- ст. 291.

Відповідно до п.3 статті 12 Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права всі можливі обмеження права виїзду із країни повинні бути відображені у законі (а не у підзаконних актах чи відомчих інструкціях) й носити винятковий, тимчасовий характер із вказівкою випадків обмеження права на виїзд, термінів дії механізму здійснення обмежувачих засобів, закріпити за людиною право на оскарження – передусім через суд.

Функціонування механізму реалізації права людини на виїзд-в'їзд дозволить громадянину в повній мірі скористатися й іншими правами, наприклад, правом займатися трудовою діяльністю за межами своєї країни, вирішенням блоку питань, пов'язаних з необхідністю утворення адміністративно-інформаційного механізму, регулюючого українську трудову еміграцію; утворенням блоку даних про необхідність робочої сили у країнах виїзду, що припускає її якісний та кількісний показники; підготовкою даних про трудових емігрантів, та утворення мережі навчальних центрів вивчення мови, основ законодавства, правил і звичаїв країни майбутнього перебування; з утворенням дійового механізму захисту прав трудових емігрантів в Україні та за її межами і т.п.

Важливим аспектом механізму реалізації права людини на виїзд – в'їзд є можливість оскарження через суд порушень наданого права. При цьому, якщо особа вичерпала всі внутрішньодержавні засоби правового захисту чи незадоволена рішеннями судових інстанцій своєї країни, вона може звернутися за захистом у міжнародні органи – Комітет з прав людини,¹ Міжнародний суд у Страсбургу.

Механізм реалізації права громадян на виїзд-в'їзд повинен бути зорієнтований на міжнародні стандарти з прав людини, вироблені загальноєвропейським процесом у цій галузі та конкретизовані документом Копенгагенської наради Конференції з людського виміру. У цьому плані можна виділити наступні моменти: висвітлення активної ролі самого індивіда у справі захисту своїх прав як всередині країни, так і за її межами; подальший розподіл та уточнення допустимих обмежень даного права людини; утворення та розвиток соціального механізму імплементації правил людського виміру СБСЄ; опрацювання параметрів демократичної правової соціальної держави, у рамках якої тільки й можуть бути реалізовані

¹ Факультативний протокол до Міжнародного Пакту про цивільні і політичні права від 16 грудня 1966 року. – Права людини. Основні міжнародні документи. – М., 1990. – С.61.

закріплені у загальноєвропейських документах правила; та як підсумок – загальний висновок, що свобода вибору політичних, соціальних, економічних і культурних систем може мати місце у відношенні тільки таких систем, що спроможні поважати міжнародні стандарти з прав людини.

У параграфі 1.3 – "Загальні засади компетенції міліції та інших структур у сфері реалізації права громадян на виїзд та в'їзд в Україну та інших країнах (порівняльний аналіз)" передусім розглядаються питання удосконалення діяльності міліції у даній сфері.

У цьому плані назріла необхідність перегляду місця та ролі міліції, як складового механізму реалізації права людини на виїзд-в'їзд, принципів і характеру взаємовідносин з особистістю, вироблення нової концепції функціонування даного складника державної структури, що в особі служби віз та реєстрації уповноважена на рішення практичних питань щодо виїзду із країни та повернення до неї, перебування у країні іноземних громадян та осіб без громадянства, здійснення контрольних та регулятивних функцій.

Проаналізувавши міграційні процеси, що відбуваються в Україні, дані про діяльність служб еміграції та імміграції, що функціонують у США, Великобританії, Японії (що використалися у роботі з метою порівняльного аналізу), а також враховуючи нову міграційну політику України, автор приходить до висновку про необхідність утворення служби еміграції – імміграції у системі МВС України. Ця служба повинна входити до складу МВС, бути його структурним підрозділом, але разом із тим мати самостійний статут, не входити до підпорядкування місцевим підрозділам міліції.

У другому розділі дисертації – "Правові основи діяльності міліції щодо реалізації суб'єктивного права громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства на виїзд із країни та в'їзд до неї", в трьох параграфах, що містять аналіз суб'єктивного права кожної із зазначених категорій осіб, докладно розглядаються питання, пов'язані із удосконаленням діяльності міліції, її еміграційно – імміграційної служби, щодо реалізації наданого суб'єктивного права. У роботі запропоновані та обгрунтовані структура та функції служби еміграції та імміграції МВС України.

У цілому, з урахуванням національних особливостей і традицій нашої країни, можна визначити статут, основні напрями та

форми діяльності служби еміграції та імміграції: 1) дана служба є складовою механізмом реалізації особистості суб"єктивного права на виїзд із країни та повернення до неї; вона - "посередник" між державою та конкретною особою незалежно від громадянського статуту останньої; 2) як відповідний структурний підрозділ у системі МВС України зазначена служба повинна акумулювати у собі всі напрями роботи у сфері реалізації суб"єктивного права, що розглядається, інтенсивно підвищувати свій науковий та практичний потенціал, поступово перетворюючись у фундамент та дійовий інструмент у здійсненні міграційної політики як всередині країни, так і за її межами; 3) служба еміграції - імміграції, через відділення за кордоном, безпосередньо повинна здійснювати обов"язки держави щодо захисту своїх громадян, що знаходяться за її межами; 4) крім того, служба, здійснюючи свою діяльність, реалізує обов"язок України щодо надання іноземним громадянам та особам без громадянства реальних умов у реалізації ними своїх прав і свобод, виконання своїх обов"язків як перед нашою, так і їхньою державами; 5) служба еміграції - імміграції щодо іноземних громадян контролює виконання правил їх перебування в Україні, включаючи її противправність. Вона повинна забезпечити захист від будь - яких посягань на права та свободи іноземців та осіб без громадянства з боку фізичних осіб, державних органів чи посадових осіб; 6) базові дані, якими належить володіти службі еміграції - імміграції, повинні бути основою у справі здійснення державою свого права на захист від в"їзду небажаних осіб та обмеження виїзду тих, для кого він тимчасово обмежений на встановлених законом підставах.

Даній службі, з нашої точки зору, доцільно надати наступні функції:

- перша з них - забезпечення імміграційного контролю у місцях виїзду та в"їзду до країни іноземних громадян, вирішення питань, пов"язаних із незаконним в"їздом чи виїздом, запобігання виїзду із країни осіб, для яких він тимчасово обмежений, а також в"їзду до країни осіб, перебування яких в Україні небажано;

- до другої функції можна віднести проведення обліково-контрольних заходів у відношенні іноземних громадян, їх реєстрацію, видачу виїздної або виїздно-в"їздної візи, дозволів на пересування по країні, вчинення інших дій, пов"язаних з перебуванням у країні іноземних громадян. Сюди ж слід віднести проведення необхідних заходів, пов"язаних із документуванням та перебуванням у

країні осіб без громадянства, рішення організаційних питань, пов'язаних з використанням права на виїзд та в'їзд.

- до третьої функції слід віднести розв'язання питань, поєднаних з можливістю одержання іноземними громадянами та особами без громадянства українського громадянства; питань, пов'язаних з поновленням загубленого раніше громадянства; проведення контрольних заходів у плані додержання іноземними громадянами та особами без громадянства права перебування у нашій країні, виконання українського законодавства, а при необхідності / в разі виконання рішення суду/ здійснення дій, пов'язаних із застосуванням оперативних заходів.

Еміграційно-іміграційна служба повинна мати єдину систему обліку: 1/ іноземних громадян та осіб без громадянства, що перебувають в Україні; 2/ іноземних громадян та осіб без громадянства, чий виїзд тимчасово заборонений / на визначених законом підставах/; 3/ іноземних громадян та осіб без громадянства, в'їзд яких до України заборонений.

Структурний поділ еміграційно-іміграційної служби слід базувати на її основних функціях: видача закордонних паспортів громадянам України / якщо національний український паспорт не буде визваний достатнім для в'їзду до зарубіжної країни; здійснення заходів, пов'язаних з обмеженням виїзду із країни громадян України; здійснення дій, пов'язаних з українською трудовою еміграцією; практична реалізація права громадян України на вихід із громадянства; проведення заходів, щодо захисту української трудової еміграції та інших громадян України, що знаходяться за межами країни.

У своїй роботі служба еміграції-іміграції опирається на єдину систему обліку, в якій враховані всі громадяни України, що мають закордонний паспорт; осіб чий виїзд із країни тимчасово обмежений; дані про трудових емігрантів.

Таким чином, можна зазначити, що діяльність служби еміграції-іміграції стане дійовою ланкою механізму реалізації суб'єктивного права на виїзд і в'їзд.

Крім структури, форм діяльності і функцій служби еміграції-іміграції МВС України в дисертації запропоновано, в рамках програми допомоги біженцям, що знаходяться та території України,

розв'язання питання про реалізацію права на в'їзд і виїзд для біженців.

Як один із елементів підвищення рівня діяльності міліції щодо реалізації права на виїзд і в'їзд у дисертації підкреслена необхідність індивідуального підходу до кадрового підбору співробітників-служби еміграції – імміграції, необхідність їх спеціальної правової підготовки, вільного володіння іноземною мовою, вивчення міжнародного досвіду з даного питання.

На закінчення у дисертації підводяться підсумки дослідження, формулюються висновки і пропозиції.

Крім того, до дисертації ввійшли 13 додатків, що відображають динаміку виїзду громадян України за рубіж, містять рекомендації дисертантом зразки документів для оформлення виїзду-в'їзду різноманітним категоріям осіб, а також зразки карток обліку з переліком відомостей, на основі яких такий облік повинен здійснюватися.

1. Гуренко М.М. Досвід роботи поліції Великобританії відносно іноземних громадян, які порушили заюн країни. – Матеріали науково-практичної конференції /Київ, 21-22 квітня 1994 року/ "Кримінально-виконавча система України: теорія, практика, законодавство". – РВВ КІВС при УАВС, 1994.

2. Гуренко М.М. Проблема психологічного конфлікту місцевого населення та осіб тимчасового розселення. – Матеріали науково-практичної конференції /Київ, 2-3 червня 1994 року/ "Практична психологія в органах внутрішніх справ". – РВВ КІВС при УАВС, 1994.

3. Гуренко М.М. Меры наказания, применяемые к иностранцам, нарушающим правила въезда, регистрации и пребывания в стране. – ЗНП – РВВ КІВС при УАВС, 1994.

Д Л Я Н О Т А Т О К

В. О. Орлов
А. М. Орлов

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Підписано до друку 15.05.94

Формат 60 x 84 1/16

Нап. друк. № I

Друк офсетний

Обл. - вид. арк. 0,9

Тираж - 100 прим.

Замовлення № ВН 36/12

456588

AB 31.821

AB 31.821