

УДК 351.756(477)

О. Л. ГАМАЛІЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Уточнено поняття адміністративно-правового статусу та його складових, запропоновано поняття іноземця, а також визначено особливості адміністративно-правового статусу іноземця в Україні.

Поняття адміністративно-правового статусу іноземців в Україні з огляду на проголошене запровадження Україною заходів до євроінтеграції та скасування колишніх бар'єрів щодо цього сьогодні набуває особливої актуальності. Певною мірою це пов'язано з перспективами суттєвого розширення міжнародних зв'язків, міждержавним обміном висококваліфікованими фахівцями, а також очікуваним проведенням Євро-2012. Ще одним із аспектів, що актуалізує дослідження даної теми, є суттєве поширення в нашій країні кількості правопорушень, скоєних за участю іноземців, і потреба реагування на них правоохоронних органів, а також діяльність із профілактики правопорушень. Крім того, правильне застосування норм права щодо перебування в Україні іноземців обмежене нормами як вітчизняного, так і міжнародного права.

Треба зазначити, що певний внесок у дослідження проблеми зробили такі вчені, як С. Ф. Константінов [1] (яким, зокрема, розроблено нові класифікаційні підстави поділу іноземців, що перебувають в Україні, – тривалість перебування в Україні, мета перебування, деліктоздатність), І. В. Бойко [2] (яким розглянуто адміністративно-правовий статус громадянина, адміністративну правосуб'єктність, гарантії адміністративно-правового становища громадян та особливості адміністративно-правового становища іноземців та осіб без громадянства в Україні, проблеми міграції, видворення іноземців-правопорушників за межі країни тощо), А. М. Кузьменко [3], та інші вчені-адміністративісти – І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова [4], В. Б. Авер'янов [5], Д. М. Бахрах [6], В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко [7]. Разом із тим, через наявність певних прогалин у їх дослідженнях **метою** даної статті є удосконалення сучасного розуміння поняття та особливостей адміністративно-правового статусу іноземців в Україні; завдання статті – уточнення поняття адміністративно-правового статусу та

його складових; визначення поняття іноземця, а також особливостей визначення адміністративно-правового статусу іноземця в Україні.

Передусім надамо декілька базових визначень за темою дослідження.

Так, *правовий статус* – це сукупність різних прав і обов'язків суб'єктів, закріплених нормами всіх галузей права. Важливим є індивідуальний статус окремого громадянина країни (суб'єкта права), порівняно з яким особливий правовий статус мають деякі інші категорії осіб, серед яких є іноземці.

Зокрема, у найбільш загальному вигляді *правовий статус іноземців* відрізняється від правового статусу громадян України тим, що їх права обмежені певними законами, зокрема вони: мають пересуватися і проживати на території України у встановленому порядку; не можуть бути обраними до органів державної влади та обіймати певні посади; не проходять службу в Збройних Силах України; проходять візовий контроль.

О. Ф. Скакун під *правовим статусом особи* розуміє систему «закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві» [8]. Вона ж до структури правового статусу особи відносить правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність.

А. М. Колодій та А. Ю. Олійник розширюють склад *елементів правового статусу, включаючи до нього* статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридичну відповідальність.

За О. Ф. Скакун, *статус особи як індивідуума* «становить персоніфіковані права і обов'язки в їх конкретних, природних і набутих здібностях і особливостях (стать, вік, сімейний стан,

стан здоров'я, релігійні переконання тощо), відрізняється рухливістю: змінюється відповідно до тих змін, що відбуваються в житті людини» [8].

Варто зазначити, що інститут регулювання адміністративно-правового статусу індивідуальних суб'єктів права є одним із базових у загальній частині системи адміністративного права.

На думку Д. М. Бахраха, «адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта – це правове становище особистості в її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, урегульоване нормами державного і адміністративного права» [6, с. 50].

І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський та Н. І. Золотарьова під адміністративно-правовим статусом громадян розуміють «частину їх загального правового статусу, визначеного Конституцією України, законами України, міжнародними договорами, а також Законом України “Про громадянство України” від 18 січня 2001 р. та іншими підзаконними актами» [4, с. 24–25].

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративно-правовий статус громадян визначається насамперед обсягом і характером їх *адміністративної правосуб'єктності*, зміст якої становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність, звідси адміністративна правоздатність громадян є основою їхньої адміністративної дієздатності, яка, у свою чергу, є необхідною умовою реалізації суб'єктивних прав і обов'язків громадян у конкретних адміністративних правовідносинах, а адміністративна дієздатність громадянина – це визнана за ним здатність своїми особистими діями: а) здобувати права й обов'язки адміністративно-правового характеру; б) здійснювати їх [5, с. 157]. З приводу останнього Д. М. Бахрах зазначає, що «адміністративна дієздатність – це здатність особи своїми діями здійснювати права, виконувати обов'язки, передбачені адміністративно-правовими нормами, і нести відповідальність згідно з цими нормами» [6, с. 51].

Важливим є зауваження В. Б. Авер'янова, що в повному обсязі адміністративна дієздатність громадянина виникає, як правило, після досягнення ним 18-ти років, але в деяких випадках суб'єктами адміністративних правопорушень визнаються особи, що досягли 16-ти років. Крім того, адміністративна дієздатність залежить від рівня розумового і психічного розвитку громадянина, його життєвого досвіду, здатності мати належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій тощо.

Крім того, Д. М. Бахрах зазначає, що, наприклад, у Російській Федерації вік настання адміністративної дієздатності законом не встановлено. Він же вказує, що адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів безперервно розширюється, набуваючи нового змісту. Одним із таких для РФ є, наприклад, право на зброю. Звідси цілком обґрунтовано можна вважати, навіть не проводячи спеціальних досліджень, що аналогічні норми введені в більшості країн світу. Тому будь-який громадянин іноземної держави, знаходячись в Україні, є передусім носієм адміністративної правосуб'єктності, властивій тій країні, звідки він прибув. Адміністративна правосуб'єктність такого іноземця апіорі може суттєво відрізнитись від аналогічної для громадянина України. Це також обумовлено внутрішньородовими особливостями адміністративно-правових статусів як іноземців, що постійно проживають в Україні, так і іноземців, що прибули тимчасово.

З огляду на це слід зробити таке зауваження: з метою запобігання вчиненню адміністративних правопорушень в Україні адміністративна правосуб'єктність іноземця в Україні, відповідно до чинного законодавства, повинна бути роз'яснена кожному з них, із встановленням усіх суттєвих розходжень (наприклад щодо права на володіння зброєю в ряді країн та заборони вільного володіння нею в Україні). Такі заходи здебільшого повинні мати персоналізований характер стосовно кожного іноземця.

А. М. Кузьменко зазначає, що «у випадку колізій правопорядків йдеться тільки про можливе (проте – необов'язкове) врегулювання реально існуючого відношення саме засобами, передбаченими в системі іншого іноземного правового порядку, а не про підпорядкованість цього відношення іноземному закону або іноземному праву взагалі, це не однопорядкові елементи. До колізій, з якими має справу МПрП (міжнародне приватне право. – О. Г.), належать, головним чином, так звані “просторові правові колізії”, котрі виникають у міжнародному житті внаслідок дії законів у просторі, коли засобом вирішення колізії є надання певній нормі того чи іншого правопорядку якості “екстериторіальності”» [3].

Певною мірою колізійні норми щодо правового статусу фізичних осіб узгоджуються положеннями: ч. 1 ст. 16 Закону України «Про міжнародне приватне право» [9], яка визначає, що «особистим законом фізичної особи (іноземця стосовно предмета дослідження. – О. Г.) вважається право держави, громадянином якої

вона є»¹; ч. 1 ст. 12 цього самого Закону, за якою «норма права іноземної держави не застосовується у випадках, якщо її застосування призводить до наслідків, явно несумісних з основами правопорядку (публічним порядком) України. У таких випадках застосовується право, яке має найбільш тісний зв'язок з правовідносинами, а якщо таке право визначити або застосувати неможливо, застосовується право України».

Щодо твердження В. Б. Авер'янова, можна припустити, що прибулі до України іноземці мають достатній розумовий і психічний розвиток, життєвий досвід, мають належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій тощо.

Сьогодні основним в Україні є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10], що визначає правовий статус, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначає порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїздом з України.

Згідно зі ст. 1 указанного Закону, *іноземець* – це «особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав». Також Закон надає визначення й осіб без громадянства – осіб, які жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїми громадянами.

Зазвичай поняття особи іноземця розглядають у соціальному та правовому аспектах. Це дозволяє з'ясувати їх місце і роль у суспільстві та державі, пояснює особливості правового статусу та зв'язок із громадянством іншої держави, а також зміст та особливості їхнього права на працю за чинним національним та міжнародним законодавством, правові засоби дотримання та забезпечення цього права.

Так, основне поняття правового статусу особи нами вже розглянуто вище. Стосовно іноземців можна тільки доповнити його такими положеннями, як відповідність міжнарод-

ним правовим нормам про права та свободи (зокрема щодо гарантій та рівності прав, свобод та обов'язків), а також наявність особистих, політичних, культурних, соціально-економічних прав.

Учені зазначають, що правовий статус іноземців зводиться до трьох видів режимів: національного, за яким іноземці зрівнюються в правах із власне громадянами; найбільшого сприяння, за яким іноземцям надаються такі самі права, як і громадянам будь-якої третьої держави; спеціальний, за яким для іноземців встановлюється особливий режим, більш жорсткий порівняно з двома вищезазначеними. Науковці вказують: «Загальне для всіх трьох режимів полягає в тому, що кожен з них передбачає: а) дотримання іноземцями законів і правил держави перебування; б) залучення іноземців до кримінальної, цивільної та адміністративної відповідальності за порушення відповідних законів держави перебування; в) заборона займати певні посади або займатися окремими видами діяльності» [11]. Це дещо корелюється з обставинами, наведеними Д. М. Бахрахом, коли адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта може бути обмежений [6, с. 52]. Виокремимо з них стосовно іноземців такі: надзвичайні обставини (масові заворушення); забезпечення державної безпеки (режим таємності, прикордонний режим) та скоєння неправомірних дій (позбавлення правопорушників прав водія тощо).

Соціальний статус особи можна розглядати в межах соціальної суспільної системи, яка її оточує та в якій особа набуває певних, характерних рис.

Треба зазначити, що за ст. 26 Конституції України [12] *до іноземців фактично належать тільки іноземні громадяни*. Вони користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

За багатосторонньою угодою (СНД) «Рішення ради голів держав Співдружності Незалежних Держав «Про Концепцію співробітництва держав-учасників Співдружності Незалежних Держав у протидії незаконній міграції» [13], *іноземний громадянин* – це особа, що не має доказів приналежності до громадянства держави – учасника СНД, на території якої вона перебуває постійно або тимчасово, але має докази приналежності до громадянства (підданства) іншої держави. Тобто іноземними громадянами в межах СНД не визнаються особи, що належать

¹ Стосовно інших категорій фізичних осіб – нерезидентів України, то для громадян двох або більше держав їх особистим законом вважається право тієї з держав, з якою особа має найбільш тісний зв'язок (ч. 2); для осіб без громадянства – право держави, у якій ця особа має місце проживання або місце перебування (ч. 3); для біженця – право держави, в якій він має місце перебування (ч. 4).

до громадянства однієї з держав: Азербайджанської Республіки, Республіки Молдова, Республіки Армения, Російської Федерації, Республіки Беларусь, Республіки Таджикистан, Грузії, Туркменістану, Республіки Казахстан, Республіки Узбекистан, Киргизької Республіки, України.

Таке визначення, як бачимо, дещо суперечить ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10] і, на нашу думку, потребує відповідного корегування в багатосторонній угоді [13].

Таким чином, беручи до уваги вищевказане зауваження, згідно з нормами ст. 26 Конституції України, *іноземець* – це особа, яка перебуває постійно або тимчасово на території України, не є громадянином України і має докази своєї належності до громадянства (підданства) іншої держави. До речі, А. М. Кузьменко наводить так зване «доктринальне визначення фізичної особи-іноземця». У доктрині, законодавстві, практиці до фізичних осіб, які є представниками інших держав, застосовують поняття «іноземці». Воно вважається широким за змістом і включає *вужчі за значенням поняття*: «іноземний громадянин», «особа без громадянства» (апатрид), «особа з кількома громадянствами» (біпатрид)» [3] – суперечить згаданій ст. 26 Конституції України і не може бути прийняте.

У питанні дослідження особливостей визначення адміністративно-правового статусу іноземців в Україні, на нашу думку, слід орієнтуватися, окрім наукових здобутків указаних учених, на чинне законодавство України. Це вже названий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її території»; Указ Президента України «Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією»; Закон України «Про біженців» та інші нормативні акти України та міжнародні договори України.

Так, наприклад, важливими для міжнародної практики є норми Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», за якими іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або прибути для

працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території (ст. 3); відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законом, набути притулок (ст. 4). Слід зазначити, що вказана норма ст. 3 вказаного Закону [10] була викладена в сучасній редакції 6 лютого 2003 р., норма ст. 4 – 5 квітня 2011 р., і це пов'язане з подальшою демократизацією нашої держави. Безумовним досягненням аналізованого Закону можна вважати норму ст. 6 «Набуття громадянства України», що у зв'язку з незадовільним в останні роки, демографічним станом нашої держави, дозволяє хоча би таким чином на законних засадах вплинути на його виправлення, тим більше, що за даними Є. С. Герасименка, «кількість мігрантів з інших країн, які проживають на території України, за деякими оцінками, досягла близько 4 млн осіб» [14, с. 54], що становить майже 10 % чисельності населення нашої держави. Тому цілком логічними в Законі стосовно закріплення статусу іноземців виглядають такі норми, як право на інвестиційну та підприємницьку діяльність, право на трудову діяльність, право на відпочинок, право на соціальний захист тощо.

Разом із тим, цілком слушною, на наш погляд, є наявність деяких обмежень у свободі пересування іноземців, вільного вибору місця проживання та права вільно залишати територію України (ст. 20 у редакції 2009 р.).

Сьогодні потребує більш ретельного дослідження й чинна практика органів внутрішніх справ і Державної міграційної служби України стосовно дотримання іноземцями норм статей 25–28-1 Закону щодо в'їзду в Україну і виїзду з України, а також відповідальності іноземців за правопорушення.

Крім того, на наш погляд, потребує корегування, відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», поняття «іноземний громадянин» у Концепції співробітництва держав-учасників Співдружності Незалежних Держав у протидії незаконній міграції». Доцільним є також своєчасне роз'яснення кожному іноземцю норм адміністративної правосуб'єктності іноземця в Україні із встановленням усіх суттєвих розходжень за законодавством України та країни громадянства іноземця.

Список використаної літератури

1. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / С. Ф. Константінов. – К., 2002. – 18 с.
2. Бойко І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / І. В. Бойко. – Х., 2000. – 19 с.

3. Кузьменко А. М. Проблеми теоретичного визначення сучасного суб'єкта міжнародного приватного права [Електронний ресурс] / А. М. Кузьменко. – Режим доступу: http://policy.infokiev.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=41.
4. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 356 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
9. Про міжнародне приватне право : закон України від 23 черв. 2005 р. № 2709-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 32. – Ст. 422.
10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон України від 4 лют. 1994 р. № 3929-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
11. Іноземці, біженці, вимушені переселенці. Право притулку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://o-pravovedenii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=243:inozemci-bizhenci-vimusheni-pereselenci-pravo-pritulku&catid=33&Itemid=4.
12. Конституція України. – Х. : Одісей, 2011. – 56 с.
13. О Концепции сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции [Електронний ресурс] : решение совета глав государств Содружества Независимых Государств от 16 сент. 2004 г. – Режим доступу: <http://pravo.kulichki.com/megd2007/bz00/dcm00668.htm>.
14. Герасименко Є. С. Адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства. Проблеми правового регулювання в Україні / Є. С. Герасименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 1. – С. 54–60.

Надійшла до редколегії 10.06.2011

ГАМАЛИЙ А. Л. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ

Уточнено поняття адміністративно-правового статусу і його складових частей, пропонується поняття іноземця, визначено особливості адміністративно-правового статусу іноземця в Україні.

GAMALIY O. THE CONCEPT AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FOREIGNERS IN UKRAINE

The concept of administrative and legal status and its constituents is specified, the concept of foreigner is offered, and also the features of administrative and legal status of foreigner in Ukraine are ascertained.

УДК 342.51:346.7

О. В. КАЦУБА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИДОБУТКУ ТА ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НАФТИ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ

Сформульовано поняття та визначено завдання державного регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, визначено напрямки його вдосконалення.

В умовах формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави, розвитку інститутів громадянського суспільства та повноцінної інтеграції України у міжнародне співтовариство особливого значення набуває формування стабільної економічної системи

держави на засадах функціонування вільного ринку. Свобода підприємницької діяльності, рівність приватної форми власності поряд із державною та комунальною, принцип економічної багатоманітності, що гарантуються статтями 13, 14, 41, 42 Конституції України [1],