

УДК 342.92

Я.М. Кістанова, канд. юрид. наук, викладач
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу змісту адміністративно-правового статусу іноземців в Україні, виявленню актуальних проблем правового забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу іноземців в Україні та шляхів їх вирішення.

Ключові слова: правовий статус особи, адміністративно-правовий статус іноземців, іноземець, права і свободи іноземців, нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу іноземців.

Постановка проблеми. Правовий статус особи в сучасному світі – одна з актуальних тем для дискусій серед науковців різних галузей права, а також проблема, вирішення якої стоїть у центрі практичної діяльності міжнародного співтовариства. Людина, громадянин, індивід – має бути найважливішою цінністю будь-якого суспільства, виступає запорукою становлення країни як демократичної, соціальної, правової держави. В свою чергу, питання адміністративно-правового статусу іноземців – це частина загальної проблеми правового статусу особи, прав людини і громадянина. Правильна та всебічна регламентація адміністративно-правового статусу іноземців з боку держави, враховуючи його подвійний статус, дозволяє йому реалізовувати свої права та захищати законні інтереси. В свою чергу усвідомлення іноземцем свого правового статусу та реалізація його у відповідних межах є основою правопорядку.

Наявність значної кількості досліджень стосовно аналізу адміністративно-правового статусу іноземців свідчить про досить високий рівень зацікавленості науковців і практиків проблемами іноземців в Україні. Перш за все, це пояснюється існуючими недоліками правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців в Україні. Певною мірою це також пов'язано з вирішенням актуальних завдань в сфері міграційної політики, що сьогодні стоять перед нашою країною, а саме євроінтеграційними прагненнями нашої держави, перспективами розширення міжнародних зв'язків, розвитком туризму, міждержавним обміном висококваліфікованими фахівцями, а також очікуваним проведенням Євробачення 2017.

Таким чином, існуючи недоліки нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців в Україні, нагальна потреба в підвищенні його ефективності, удосконалення міграційної політики в Україні відносно міжнародних норм та стандартів, вимагає комплексного дослідження зазначених проблем, підвищує їх актуальність та прикладну значущість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративно-правового статусу іноземців розглядалася багатьма вітчизняними та російським вченими, такими, як Ю.М. Тодика, С.Ф. Константинов, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.Д. Яворський, П.Г. Назаренко, І.В. Бойко, А.М. Кузьменко, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н. Кирилова, В.В. Соболев, А.С. Кручинін, Л.В. Лазарев, Н.І. Золотарьова, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Серед зазначених науковців існують різні підходи до розуміння сутності адміністративно-правового статусу особи, суперечності щодо його змісту. Сьогодні простежується сучасна тенденція відходу від традиційного розуміння змісту адміністративно-правового статусу іноземця. Саме тому, комплексний аналіз адміністративно-правового статусу іноземців в Україні є актуальним і своєчасним для науки адміністративного права, що обумовлює необхідність його подальшого аналізу.

Мета статті. Метою написання статті є аналіз сутності та змісту адміністративно-правового статусу іноземців, визначення основних напрямків удосконалення чинного законодавства про іноземців в Україні.

Виклад основного матеріалу. Аналіз адміністративно-правового статусу іноземців, на нашу думку, доцільно починати з визначення основних понять, що становлять предмет даного дослідження. Відповідно свого з'ясування потребують, перш за все, поняття «правовий статус особи», «адміністративно-правовий статус іноземців» та «іноземець».

Для розкриття змісту адміністративно-правового статусу іноземців ми виходили із загального розуміння та конструкції правового статусу особи, що використовується в загальній теорії права. Треба зауважити, що серед науковців не існує однозначного тлумачення поняття «правовий статус особи» та його змісту. Правовий статус особи має свій склад у вигляді сукупності окремих елементів, з приводу яких в сучасній юридичній науці не існує єдності точок зору. В загальному розумінні правовий статус особи – це комплекс її суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, закріплених нормами всіх галузей права [1, с. 122]. Здебільшого автори визначають зміст правового статусу особи за допомогою більшої кількості складових елементів.

Так, О.Ф. Скакун правовий статус особи визначає як 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 свою поведінку в суспільстві [2, с. 380]. На її думку структура правового статусу особи може бути представлена у вигляді наступних елементів: правосуб'єктність; права; свободи; обов'язки; відповідальність.

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник вважають, що правовий статус особи це юридичне закріплення положення людини і громадянина у сучасному суспільстві [3, с.133]. Науковці представляють доволі широкий склад правового статусу особи, 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 та юридичну відповідальність.

Відповідно не існує єдиної точки зору серед науковців стосовно визначення сутності та змісту адміністративно-правового статусу індивідуального суб'єкта як частини загального правового статусу особи. Як і в випадку з визначенням правового статусу особи крізь аналіз його складових елементів, такий самий підхід застосовується для з'ясування змісту адміністративно-правового статусу. Тобто, особливість того чи іншого визначення залежить, насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики [4, с. 90]. Як зазначає Г.С. Тимчик, цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу полягає в тому, що теоретичне розділення цього поняття на складові елементи дає можливість виразити його характерні сторони, сутність і механізм здійснення прав, свобод і обов'язків [5, с. 118].

В традиційному розумінні адміністративно-правовий статус – це сукупність комплексу прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права. Однак, все більше простежується «широкий» підхід до розуміння змісту адміністративно-правового статусу шляхом включення до його структури додаткових елементів. Так, Л.П. Коваленко зазначає, що адміністративно-правовий статус громадянина є складовою його загального статусу і включає: основні (невід'ємні) права (або права і свободи людини і громадянина); комплекс прав та обов'язків, що закріплюються Конституцією України, нормами різних галузей права, в тому числі адміністративно-правовими нормами; гарантії реалізації цих прав і обов'язків, а також механізм їх охорони державою [6, с. 64]. Науковець вказує на те, що іноземці за своїм правовим статусом відрізняються від громадян більш вузьким обсягом прав та обов'язків [6, с. 73].

В.К. Колпаков стверджує, що часткою адміністративно-правового статусу іноземців є адміністративна деліктоздатність, яка полягає у здатності особи нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративно-деліктного законодавства [7, с. 81].

О.М. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначив адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [8, с. 200].

Аналізуючи розглянуті підходи ми дійшли висновків, що всі дослідники адміністративно-правового статусу зазначають в якості його обов'язкових структурних елементів пра-

ва і обов'язки. Що стосується всіх інших складових, наприклад, таких як правосуб'єктність, принципи, гарантії, відповідальність, то тут позиції науковців є суб'єктивними і можуть суттєво відрізнятись.

На нашу власну думку, розуміння адміністративно-правового статусу іноземців треба розглядати як частину його загального правового статусу, а до його складу входять елементи, які вказують на іноземців як самостійних суб'єктів адміністративних правовідносин. При такому підході структурні елементи адміністративно-правового статусу іноземців можна поділити на базові або основні (права, свободи та обов'язки), які обумовлюють існування так званих вторинних, або факультативних складових (принципи, відповідальність та ін.). Саме в базових елементах адміністративно-правового статусу іноземців відображається правова природа, сутність суб'єкта, його призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність його функціонування, принципи взаємодії з органами державної влади [5, с. 122].

Іншим важливим питанням є визначення поняття «іноземець». Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав [9, ст. 1]. Крім законодавчо закріпленого поняття «іноземець» існують теоретичні підходи до його визначення, які дають змогу відокремити його характерні ознаки. Так, в теорії права поняття «іноземець» визначають як особу, яка є громадянином чи підданим іншої держави, що підтверджено відповідними документами, але у зв'язку із постійним чи тимчасовим проживанням або тимчасовим перебуванням на території України, а також з інших причин перебуває у правовому зв'язку з Україною в особі її компетентних органів.

В теорії адміністративного права іноземців класифікують за наступними критеріями: тривалість їх перебування в країні; мета перебування; деліктоздатність; залежно від характеру й обсягу наданих привілеїв і імунітетів, якими володіють іноземні громадяни, за критерієм законності перебування на території України тощо.

Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні в загальному розумінні зводиться до того, що відповідно до законодавства України іноземці, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією України.

Разом з тим, на наш погляд, незважаючи на відносне зрівняння у правах іноземців з громадянами, цілком слушним є встановлення певних меж дії національного правового режиму щодо іноземців. Так, іноземці не користуються в Україні більшістю політичних прав, окрім конституційного права на звернення та можливості об'єднуватися у громадські організації. При цьому держава перебування має встановлювати такі обмеження для іноземців, які не повинні суперечити нормам міжнародного права та міжнародним зобов'язанням держави [10, с. 75].

Нормативними актами, що регулюють адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства на території України, є Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 року, Закон України «Про імміграцію» від 07.06.2001 року, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 року, Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 року, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 року та низка підзаконних нормативно-правових актів. Зміст зазначених нормативно-правових актів, свідчить про те, що сьогодні в Україні досить детально врегульовано статус іноземців відповідно до міжнародних норм та стандартів. Так, наприклад законодавство передбачає гарантування національного режиму щодо іноземців, за яким іноземці зрівнюються у правах з громадянами; визначає підстави, 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; набути притулок; надається право на набуття громадянства України [9]. Зазначені норми свідчать про намір законодавця продемонструвати демократичний та гуманістичний напрямок правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців в Україні, орієнтацію на міжнародно-правові стандарти та повагу прав, свобод та законних інтересів людини.

Незважаючи на досить розвинуту нормативно-правову базу регулювання адміністративно-правового статусу іноземців в Україні, на практиці в цій сфері існують значні проблеми та недоліки. Конституція України закріплює право іноземців на захист свого порушеного права, в тому разі і через звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Аналіз даних щодо звернень іноземців до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини демонструє існуючі недоліки в правовому регулюванні їх правового статусу.

Так, протягом 2015 року до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 185 звернень, в яких повідомлялося про порушення права на громадянство, серед яких 45 звернень стосувалися порушення права на набуття громадянства, 15 – свободи від позбавлення громадянства, 10 – права на вихід з громадянства України, тощо. Крім того, 721 звернення стосувалося питання порушення права на свободу пересування, з яких 99 пов'язано саме з питаннями отримання паспорту громадянина України, а 42 – з питаннями отримання реєстрації. Окремо слід зазначити про те, що в цілому до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 168 скарг на дії працівників Державної міграційної служби України [11, с. 518].

За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини аналіз зазначених звернень дозволяє виділити декілька основних категорій іноземців, права яких у сфері міграції порушуються в Україні та характер таких порушень. Перша категорія осіб – це колишні громадяни колишнього СРСР, ті, що народилися на території України, але з різних причин не опікувалися питаннями отримання будь яких документів, в тому числі і паспорта громадянина України. Як результат, на сьогодні ми маємо велику кількість громадян колишнього СРСР, у яких досі в наявності є тільки радянський паспорт, або взагалі – лише свідоцтво про народження, видане в радянський час [11, с. 518].

Друга і, мабуть що, найбільша категорія осіб – це також громадяни колишнього СРСР, але які народилися на території інших колишніх республік СРСР та з різних причин переїхали в Україну, в основному в результаті розпаду СРСР [11, с. 518].

Для вирішення зазначеної ситуації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини пропонує наступні кроки. Для першої категорії іноземців достатньо підтвердити факт свого постійного проживання на території України на вказані дати, і вони можуть майже безперешкодно отримати громадянство України. Завдання державних органів в даному випадку це широка інформаційні кампанії про можливість отримати громадянство, кампанії з реєстрації та документування, запровадження спрощеної адміністративної процедури отримання громадянства. Але нажалі, в зверненнях до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини часто вказується на випадки, коли працівники Державної міграційної служби навпаки розповідають особам, які звернулися з питань отримання громадянства, що отримати громадянство буде затратно, складно та це займе дуже тривалий час, що, в свою чергу, негативно відбивається на прагненні осіб отримати громадянство [11, с. 519].

Що стосується осіб, які належать до другої категорії, то вони прибули в Україну з інших колишніх радянських республік в результаті распаду СРСР та тривалий час проживають на території України (10-15-20, а інколи і більше 25 років). Вони інтегровані в українське суспільство, їх життя нерозривно пов'язане з Україною, у більшості випадків вони не мають тісних зв'язків з країнами свого походження. Таким особам, відповідно до законодавства України необхідно підтвердити факт свого перебування на території України на законних підставах. Відсутність необхідних документів у цієї категорії осіб значно ускладнює підтвердження ними законності свого перебування на території України. І, навіть, здобувши необхідні документи, зазначеним особам не вдається офіційно оформити громадянство України і вони продовжують перебувати під постійним тиском з боку Державної міграційної служби [11, с.520].

Положення даної категорії осіб стосовно набуття ними громадянства на законних підставах має декілька шляхів вирішення. По-перше, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини пропонує проведення міграційної амністії та легалізації осіб, які відповідають встановленим відповідним нормативним актом критеріям.

Другий – це внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство України», в якому зокрема передбачити норму, що громадянами України є особи, які перебували у громадянстві СРСР, постійно проживають останні п'ять років (з моменту звернення до органів внутрішніх справ) на території України і не зробили заяви про належність до громадянства іншої держави [11, с. 525]. Цілком погоджуємось з запропонованим вирішенням ситуації, адже зазначені кроки дозволяють, з одного боку вирішити проблему нелегального перебування на території України вказаної категорії іноземців та осіб без громадянства, а з іншого – уникнути неефективного притягнення до відповідальності згаданої категорії осіб з боку державних органів.

В умовах сьогодення варто також наголосити на актуальності відокремлення особливої групи іноземців, а саме тих, які брали участь в протестах на Майдані та на проблему набуття ними громадянства України. Як правило, зазначена категорія іноземців відповідно до законодавства України має або добровільно покинути територію держави, або можуть бути примусово повернені чи видворені за межі України, тому що всі ці особи знаходяться в Україні незаконно. Однак, згідно з міжнародними стандартами у сфері міграції та надання притулку, іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн, де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека у зв'язку, в тому числі, з їх політичними переконаннями, а вірогідність такої загрози досить реальна [11, с. 526]. З метою виправлення вказаної ситуації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини пропонує спростити процедури отримання громадянства для осіб, які брали участь в протестах на Майдані, або провести міграційну амністію і для цієї категорії осіб. Ми погоджуємось з такою пропозицією, але за умови, що зазначені особи демонстрували позитивну правову поведінку під час свого перебування на території України та не скоювали кримінальних дій.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що сьогодні в сфері реалізації іноземцями свого адміністративно-правового статусу існують значні недоліки, які потребують свого вирішення шляхом внесення необхідних змін в чинне законодавство України про іноземців. В подальшому для об'єктивного правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців, на нашу думку, необхідно:

1. Удосконалення законодавства про іноземців, яке б не тільки декларувало національний режим щодо іноземців, а і визначало дієвий механізм реалізації їх адміністративно-правового статусу в Україні.
2. Врегулювання правового статусу колишніх громадян СРСР, які народилися або переїхали в Україну з інших радянських республік, але з різних причин не опікувалися питаннями отримання будь яких документів.
3. Спрощення процедури отримання громадянства для осіб, які брали участь в протестах на Майдані, за умови їх правової поведінки на території України.
4. Наявність ефективних державних інституцій в сфері міграції, які б здійснювали свою діяльність в рамках своїх повноважень і компетенції, не порушуючи права та законні інтереси іноземців.
5. Врахування національних інтересів України, тобто підтримка необхідних для розвитку країни іноземців, передовсім висококваліфікованих спеціалістів та запобігання нелегальній міграції.

Список літератури

1. Гамалій Л.О. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу іноземців в Україні / О. Л. Гамалій // Право і безпека: Науковий журнал. – 2011. – № 2. – С. 122-126.
2. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос./ О.Ф. Скаун – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

3. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина. Навчальний посібник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 332 с.
4. Алтуніна О.М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування / О.М. Алтуніна // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 89-92.
5. Тимчик Г.С. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців / Г.С. Тимчик // Правове регулювання економіки – 2012. – № 11-12. – С. 117-126.
6. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та [ін.]; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності / В.К. Колпаков // Право України : Респ.юрид. журнал. – 01/2004. – № 1. – С. 81-85.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка – Х.: НУВС, 1998. – 480 с.
9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09. 2011 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
10. Тодика О.Ю. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні / О.Ю. Тодика. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 153 с.
11. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні [Електронний ресурс] – Київ, 2016. – Режим доступу: http://medialaw.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Dopovid_2016_final.pdf – Назва з екрана.

Стаття надійшла 30.05.2016 р.

Я.Н. Кистанова, канд. юрид. наук, преподаватель
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ

Резюме

Анализ законодательства об иностранцах показал, что в целом Украина достаточно подробно регулирует правовой статус иностранцев в соответствии с международно-правовыми стандартами. Однако, на практике в сфере реализации иностранцами своего административно-правового статуса существуют значительные проблемы и недостатки, которые требуют своего решения путем внесения необходимых изменений в действующее законодательство Украины об иностранцах.

Ключевые слова: правовой статус лица, административно-правовой статус иностранцев, иностранец, права и свободы иностранцев, нормативно-правовое регулирование административно-правового статуса иностранцев.

Ya.N. Kistanova, Candidate of Juridical Sciences, Lecturer
Odessa I.I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

QUESTIONS OF DEFINITION AND IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FOREIGNERS IN UKRAINE

Summary

Analysis of legislation on foreigners has shown that in general Ukraine regulates in detail the legal status in accordance with the international legal standards. However, in practice there are significant gaps and weaknesses in the implementation of the foreigners' administrative and legal status, which requires solutions by making the necessary changes to the current legislation of Ukraine on foreigners.

Key words: legal status of entity, administrative and legal status of foreigners, foreigner, rights and freedoms of foreigners, legal regulation of administrative and legal status of foreigners.