



Наталія ПОГОРЕЦЬКА,
доцент кафедри міжнародного права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: правовий статус; іноземці; постійне місце проживання; міжнародне приватне право.

Інтеграція України в низку міжнародних організацій, збільшення інтенсивності зовнішніх відносин за участю українців та іноземних громадян потребують адаптації національного законодавства до міжнародних норм і перегляду найбільш важливих питань, що стосуються правового статусу іноземців.

Проблеми правового становища фізичних осіб у теорії міжнародного приватного права вивчали у своїх працях А.С. Довгерт, В.І. Кисіль, О.О. Мережко, О.М. Бірюков, В.Я. Калакур, О.Ю. Сergyogin та інші вчені. Однак ці дослідження стосувалися здебільшого загальних засад правового статусу фізичних осіб, у тому числі й іноземців. Окремо правовий статус іноземців в Україні у приватному міжнародно-правовому аспекті комплексно не досліджено. В законодавстві України наявні певні прогалини щодо врегулювання питань правового статусу різних категорій іноземців в Україні, що негативно позначається на правозастосовній діяльності й зумовлює актуальність аналізу зазначеної проблеми та мету цієї статті.

Іноземні особи у будь-якій державі наділяються певним правовим статусом. У цілому правовий статус приватного суб'єкта – це система визнаних і закріплених державою у законодавчому порядку його прав, свобод та обов'язків. Правовий статус фізичних осіб визначається в національному законодавстві держави перебування з дотриманням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права стосовно прав та обов'язків людини, зокрема тих, що містяться в положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [1]. Серед основних та найбільш важ-

ливих питань їхнього правового статусу – надання і закріплення прав та соціальних гарантій у різних сферах за іноземцями, які постійно або тимчасово проживають в Україні. До нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання даного питання, належать Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року [2], Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року [3] та інші. Але, на жаль, правовий статус іноземців, які отримали посвідку на постійне проживання, та іноземців, які отримали посвідку на тимчасове проживання, чітко не визначений і потребує подальшого аналізу та закріплення основних положень на законодавчому рівні.

У Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року №3773-17 визначено, зокрема, поняття «іноземець». Це – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особою без громадянства вважається особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Також у цьому Законі зазначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, в'їхавши в Україну в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку, постійно чи тимчасово проживають на її території або тимчасово перебувають в Україні. Тобто тимчасово іноземці можуть перебувати в Україні на підставі дії отриманої візи з чітко визначеним терміном чи згідно з міжнародними домовленостями. Тимчасове проживання в Україні можливе за умови отримання іноземцями

посвідки на тимчасове проживання у випадках, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їхніх бланків та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 року» від 28 березня 2012 року [4]. Підстави проживання іноземців залежать від мети їх перебування. Наприклад, це може бути навчання, працевлаштування, проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності тощо.

Крім вказаних категорій іноземців існують і такі, які мають намір постійно проживати в Україні, тобто іммігранти. Вони проживають в Україні, отримавши посвідку на постійне проживання, і після закінчення певного строку можуть подати заяву на отримання громадянства. Окреслене питання регулюється зазначеним вище Законом, а також Законом України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року, а щодо подання заяви на отримання громадянства – ще й Законом України «Про громадянство» від 18 січня 2001 року.

Таким чином, правовий статус іноземців залежить від мети їх перебування в Україні. У ст. 26 Конституції України й у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземці та особи без громадянства, 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, законами чи міжнародними договорами України. Що ж стосується винятків, то пропонується відсилання до інших статей Конституції, законів та міжнародних договорів, спрямованих на врегулювання окресленого питання. До винятків, наприклад, належить право на безоплатну вищу освіту, яку можуть отримати лише громадяни України (ч. 2 ст. 53 Конституції України), або право на соціальний захист (ст. 46 Конституції України), а саме: громадяни мають право на соціальний захист, що передбачає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Аналізуючи положення Конституції України, можна зазначити, що

лише громадяни України мають певні соціальні гарантії. Щодо правового статусу іммігрантів, то Конституція не містить його визначення, хоча в ст. 3 Закону України «Про імміграцію» передбачено, що правовий статус іммігранта в Україні визначається Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Отже, питання правового статусу іноземців потребує врегулювання у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», враховуючи підстави та мету їх перебування на території України. У зв'язку із цим варто повернутися до попередньої редакції цього нормативно-правового акта, а саме: до Закону України «Про правовий статус іноземців» від 1994 року. Положення статей 8, 9, 10, 12, 14, 16 цього Закону мали дуже велике значення і, по суті, давали відповідь на багато запитань щодо правового статусу іноземців. Так, у ст. 8 зазначалось, що іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права і обов'язки в трудових відносинах, а іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах і організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України. У ч. 3 цієї статті також зазначалось, що іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений термін, можуть займатися трудовою діяльністю відповідно до одержаного у встановленому порядку дозволу. Водночас працевлаштування в Україні іноземців та осіб без громадянства, найнятих інвестором у межах і за посадами (спеціальністю), визначеними угодою про розподіл продукції, здійснюється без отримання дозволу на працевлаштування. Причому не залишився поза увагою виняток з цього положення, який міститься в Конституції України (ч. 2 ст. 38), а саме: іноземці та особи без громадянства не можуть призначатися на окремі посади або займатися певною трудовою діяльністю, якщо відповідно до законодавства України призначення на ці посади або заняття такою діяльністю пов'язане з належністю до громадянства України.

У положеннях ст. 10 Закону України «Про правовий статус іноземців» від 1994 року також наголошувалося на різних правах іноземців залежно від мети та підстав їх перебування. Так, наприклад, іноземці та особи без громадянства,

які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, користуються медичною допомогою нарівні з її громадянами. Всім іншим іноземцям та особам без громадянства медична допомога надається у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Щодо права на житло (ст. 12), то іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, також мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жиле приміщення. Дуже важливе положення містилося і в ст. 14, у якій зазначалося, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України. Всі ж інші іноземці та особи без громадянства оплачують своє навчання, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України. До того ж іноземці та особи без громадянства, прийняті до навчально-виховних закладів України, мають права і обов'язки учнів та студентів відповідно до законодавства України. Саме щодо безоплатного навчання студентів, які постійно проживають в Україні, виникає багато питань на практиці, і їх було чітко врегульовано положеннями цієї статті. Відповідно до ст. 16 іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами зазначених об'єднань. Але відповідно до цієї статті й Конституції України іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України.

Аналізуючи наведені статті попередньої редакції Закону України «Про статус іноземців», можна було дійти висновку, що іноземці, які постійно проживали в Україні, мали такі самі права, як і українські громадяни, за винятком передбачених Конституцією України. Тобто ті іноземці, які отримали посвідку на постійне проживання, мали право на безоплатне навчання, отримання медичних послуг, влаштування на роботу без наявності спеціального дозволу тощо. Ці положення повністю відповідали статусу іноземців, які мали намір постійно проживати в Україні, тобто іммігрувати. Такий підхід до правового статусу іноземців, які отримують посвідки на постійне проживання, існує в багатьох іноземних державах. Саме цим їх правовий статус і відрізняється

від становища тих іноземців, які мають посвідку на тимчасове проживання.

Звертаючись до досвіду зарубіжних країн, передусім варто навести як приклад законодавство Чехії. Стосовно правового статусу іноземців воно подібне до законодавства інших держав Євросоюзу, незважаючи на те, що до закону про іноземців у цій країні, починаючи з 2009 року, вносилися суттєві зміни. Так, на сьогодні в положення чинного Закону Чехії «Про перебування іноземців на території Чеської Республіки» від 1 січня 2011 року [5] зазначається, що, отримавши дозвіл на постійне проживання і при цьому залишаючись громадянином своєї держави, іноземець отримує всі права громадянина Чеської Республіки за винятком виборчого права та служби в армії. З-поміж інших прав можливість постійного проживання надає: право на соціальні виплати на себе і на дітей; право на медичне страхування на себе та на дітей (за чеськими тарифами); право на придбання нерухомості на себе як на приватну особу; влаштування дітей до дитячого садка або до школи; право на роботу та приватну підприємницьку діяльність; право оформляти знайомим вид на проживання, а родичам – на постійне місце проживання; право претендувати на чеське громадянство через п'ять років після отримання постійного місця проживання.

Іноземець, який має дозвіл на постійне проживання, може подавати прохання про надання йому громадянства через п'ять років перебування в країні, а особа, яка отримала громадянство, має право обирати і бути обраною до виконавчих та законодавчих органів Чехії. Провівши порівняльний аналіз тексту Закону України «Про статус іноземців та осіб без громадянства» і тексту Закону Чехії «Про перебування іноземців на території Чеської Республіки», можна зазначити, що вказаним Законом України регламентовано лише загальні положення про порядок і підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, підстави для отримання посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, щодо в'їзду в Україну іноземців й осіб без громадянства і строки їх перебування в Україні, але жодним чином не правовий статус іноземців. А щодо регулювання правового статусу іноземців Конституцією України, то в її положеннях іноземці розглядаються в загальному розумінні, без урахування окремих їх категорій та відмінності їхніх прав від прав громадян України. Тобто великою мірою в статтях Кон-

ституції України закріплено виключно права громадян України, як, наприклад, право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей (ст. 36) та інші права. Стосовно іноземців у Конституції України (Розділ II) закріплено основні права, які відповідають положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Отож, виходячи з наведеного, можна дійти висновку, що, прийнявши нову редакцію Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року, законодавець залишив окреслене питання неврегульованим.

Від визначення правового статусу іноземців залежить і такий важливий його аспект, як соціальна допомога. У попередній редакції Закону України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 року в ст. 11 щодо права на соціальний захист зазначалось, що іноземці та особи без громадянства мають право на соціальний захист, у тому числі на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України. Це положення потребувало більш детального врегулювання спеціальними законами, але в жодному разі не вилучення його з тексту нової редакції цього Закону від 22 вересня 2011 року. До зазначених спеціальних законів належать такі закони України: «Про охорону дитинства» [6], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [7], «Про вищу освіту», [8] «Про пенсійне забезпечення» [9] та інші.

Окремо заслуговує на увагу положення, пов'язане з правами дітей-сиріт, які не є громадянами України, але отримали посвідку на постійне місце проживання в Україні. Чи мають вони однакові права з дітьми-сиротами – громадянами України стосовно безоплатного навчання, соціальної допомоги під час навчання у вищих навчаль-

них закладах? Згідно із Законом України «Про вищу освіту» (ст. 4) громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Вони вільні у виборі форми здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напрямку підготовки і спеціальності. Іноземці ж та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на здобуття вищої освіти, крім права на здобуття вищої освіти за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Зазначене питання також повністю не врегульоване на законодавчому рівні, але, ставши учасницею Конвенції «Про права дитини» від 20 листопада 1989 року [10], держава Україна взяла на себе зобов'язання виконувати її положення та сприяти досягненню основної мети цього документа. У ст. 2 ч. 1 Конвенції йдеться про те, що держави-учасниці поважають і забезпечують усі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їхньої юрисдикції, без будь-якої дискримінації, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я і народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин. Також згідно зі ст. 26 Конвенції держави-учасниці визнають за кожною дитиною право користуватися благами соціального забезпечення, включаючи соціальне страхування, і вживають необхідних заходів щодо досягнення повного здійснення цього права згідно з їх національним законодавством. Правові, організаційні, соціальні засади та гарантії державної підтримки дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа визначено в Законі України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», який є складовою частиною законодавства про охорону дитинства. В абзаці 7 ч. 3 ст. 4 Закону встановлено державні соціальні стандарти і нормативи щодо мінімального щомісячного утримання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа за умови навчання у вищих навчальних закладах до

досягнення ними 23-річного віку або до закінчення відповідних навчальних закладів. Згідно з частинами 1 та 3 ст. 8 цього Закону держава здійснює повне забезпечення дітей-сиріт, позбавлених батьківського піклування, а також осіб із їх числа. Так, право на повне державне забезпечення в навчальних закладах при продовженні навчання до 23 років або до закінчення відповідного навчального закладу мають: діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування (крім тих, що перебувають під опікою); особи віком від 18 до 23 років, у яких у віці до 18 років померли або загинули батьки; особи, які були віднесені до дітей, позбавлених батьківського піклування; студенти, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишились без батьків. Отже, студенти з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яким виповнилось 23 роки і більше, тобто до закінчення відповідного навчального закладу, зараховуються на повне державне забезпечення в навчальних закладах, якщо такі особи вперше здобувають повну вищу освіту за кошти загальнофонду державного бюджету. Зазначеним особам, а йдеться не тільки про громадян України, а і про дітей-сиріт інших держав, які постійно проживають в Україні та якими опікуються, в тому числі й громадяни України, здійснюються всі виплати, передбачені нормативно-правовими актами чинного законодавства. Ці діти також мають право на отримання посвідки на постійне місце проживання або на отримання громадянства України.

Виходячи з аналізу зазначеної Конвенції, вбачається за необхідне внести зміни до чинного Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклуван-

ня» і поширити його положення на дітей-сиріт, які постійно проживають в Україні.

З метою врегулювання питання про визначення правового статусу іноземців необхідно внести доповнення до нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також чітко сформулювати положення про зрівняння в правах іноземців, які постійно проживають в Україні, та громадян України (тут не йдеться про права, які мають винятково громадяни України, а саме: про виборчі та інші права, що відповідає положенням Конституції України). Таким чином, в усьому, що стосується права на безкоштовну освіту, отримання медичної допомоги, права на працю, на соціальне забезпечення, іноземці, які отримали посвідку на постійне місце проживання в Україні, прирівнюються до громадян України. По суті, необхідно відновити положення статей 7–14 другого розділу (про основні права, свободи та обов'язки іноземців і осіб без громадянства) попередньої редакції Закону України від 4 лютого 1994 року та розширити положення стосовно соціального забезпечення з вказівкою не тільки на Конституцію України, а і на такі спеціальні закони, якими буде врегульоване окреслене питання: «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про пенсійне забезпечення» й інші.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що зростання інтенсивності зовнішніх відносин за участю українців та іноземних громадян потребує адаптації національного законодавства до міжнародних норм і перегляду найбільш важливих питань щодо правового статусу іноземців.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року: ратифіковано Законом України від 17 липня 1997 року №475/97-ВР // Урядовий кур'єр. – 2010. – №215. – 17 листопада.
2. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року: ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 року №789-XII // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – №1. – С. 205.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: закон України від 22 вересня 2011 року №3773-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №19–20. – Ст. 179.
4. Про імміграцію: закон України від 7 червня 2001 року №2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №41. – Ст. 197.
5. Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 року: постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 року №251 // Урядовий кур'єр. – 2012. – №75. – 25 квітня.
6. О пребывании иностранцев на территории Чешской Республики: закон Чехии от 1 января 2011 года №326/1999: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakony-online.cz/>

7. Про охорону дитинства: закон України від 26 квітня 2001 року №2402-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №30. – Ст. 142.

8. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: закон України від 13 січня 2005 року №2342-15 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №6. – Ст. 147.

9. Про вищу освіту: закон України від 17 січня 2002 року №2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №20. – Ст. 134.

10. Про пенсійне забезпечення: закон України від 5 листопада 1991 року №1788-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №3. – Ст. 10.

Наталія ПОГОРЕЦЬКА

**ПРАВОВИЙ СТАТУС
ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ**

Резюме

Розглядаються проблеми правового статусу іноземців в Україні. Пропонуються шляхи приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних норм, що стосуються окресленого питання.

Наталія ПОГОРЕЦКАЯ

**ПРАВОВОЙ СТАТУС
ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ**

Резюме

Рассматриваются проблемы правового статуса иностранцев в Украине. Предлагаются пути приведения национального законодательства в соответствие с международными нормами, касающимися затронутого вопроса.

Nataliya POGORETSKA

**LEGAL STATUS
OF FOREIGNER IN UKRAINE**

Summary

The Article is dedicated to problem of the legal status foreigner in Ukraine. The adduction is Offered in correspondence to national legislation international rate for legal status foreigner in Ukraine.