

11. Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя / А. Селіванов // Віче. – 2011. – № 17. – С. 35.
12. Тертишник В. Законодавча влада України: концептуальні проблеми удосконалення / В. Тертишник // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 11. – С. 48–53.
13. Тодика Ю. Конституція України: проблеми теорії і практики : [монографія] / Ю. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.
14. Шаповал В. Сучасний конституціоналізм : [монографія] / В. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
15. Шемшученко Ю. Вибране. Теоретичні проблем формування правової держави / Ю. Шемшученко. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2005. – С. 75–76.

УДК 342.715

Грабильніков А. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права і державного управління
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС І ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS AND LEGAL REGIME OF ALIENS AND STATELESS PERSONS IN UKRAINE: THE RATIO OF CONCEPTS

Розглядається питання щодо співвідношення понять конституційно-правового статусу та правового режиму іноземців та осіб без громадянства в Україні на основі аналізу їх видів і змісту.

Ключові слова: *конституційно-правовий статус, правове регулювання, правовий режим, іноземці, особи без громадянства, біженці, закордонні українці, іммігранти.*

Рассматривается вопрос о соотношении понятий конституционно-правового статуса и правового режима иностранцев и лиц без гражданства в Украине на основе анализа их видов и содержания.

Ключевые слова: *конституционно-правовой статус, правовое регулирование, правовой режим, иностранцы, лица без гражданства, беженцы, заграничные украинцы, иммигранты.*

The question of the relationship between the concepts of constitutional and legal status and legal regime of foreigners and stateless persons in Ukraine on the basis of their types and content.

Key words: *constitutional and legal status, legal regulation, legal regime, foreigners, stateless persons, refugees, immigrants, Ukrainians abroad.*

На території України поряд із її громадянами проживають іноземці, до яких законодавство України відносить громадян іноземних держав, а також осіб без громадянства, які не належать до громадян будь-якої держави. Поняття «іноземці» в широкому значенні є складним, оскільки охоплює всіх громадян іноземних держав, осіб без громадянства, біженців, закордонних українців та іммігрантів в Україні, що постійно чи тимчасово проживають чи знаходяться на території України. Безумовно, родовою ознакою, яка їх об'єднує, є те, що вони прибули з інших земель – територій інших держав, проте при цьому вони є різними за своїм конституційно-правовим статусом і правовими режимами їх перебування в Україні, які обумовлюються різноманітними інтересами їх перебування на території України та правовими можливостями їх задоволення.

Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства встановлюється внутрішнім законодавством держави з урахуванням вимог, передбачених нормами міжнародного права. Незважаючи на наявність широкого кола законодавчих актів із цього питання, правове регулювання статусу іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні має певні недоліки, одним із яких є недосконалість окремих юридичних термінів і понять, що вживаються в цих нормативних актах, у результаті чого в юридичній науці в учених щодо них немає єдиної точки зору. Таким проблемним питанням є неоднозначне розуміння поняття та змісту конституційно-правового статусу й правового режиму іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають чи на законних підставах перебувають в Україні, що актуалізує питання щодо співвідношення цих понять як різних правових категорій.

Теоретичні та практичні питання конституційно-правового статусу іноземців, осіб без громадянства, біженців, закордонних українців та іммігрантів в Україні досліджували такі учені, як С.П. Бритченко, М.В. Буроменський, В.І. Євінтов, О.Л. Копиленко, І.С. Ковалишин, С.Ф. Константінов, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, Є.Ю. Петров, В.Ф. Погорілко, Ю.І. Римаренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, М.О. Шульга, В.Д. Яворський та інші. Віддаючи належне авторам щодо створення теоретичних основ інституту правового статусу іноземців та осіб без громадянства, варто зазначити, що питання співвідношення понять їх правового статусу й правового режиму в Україні не досліджувалося.

Метою статті є розкриття поняття, змісту та співвідношення конституційно-правового статусу й правового режиму іноземців та осіб без громадянства в Україні як самостійних, проте взаємопов'язаних правових категорій.

Приступаючи до розгляду основного питання теми, зауважимо, що в науковій літературі щодо поняття іноземців в Україні відсутній однозначний підхід до його розуміння. Одні автори поняття «іноземець» розуміють як іноземного громадянина – громадянина іншої держави; другі допускають іноземне походження осіб без громадянства, проте розмежують їх з іноземними громадянами за правовим статусом; треті застосовують комплексний термін, який включає всіх осіб, які не є громадянами України, проте потрапляють під її територіальну юрисдикцію, тобто іноземних громадян та осіб без громадянства. Ця концепція превалює в більшості правових систем.

В Україні проблема визначення поняття «іноземець» вирішена в ст. 26 Конституції України через вживання словосполучення «іноземці та особи без громадянства», тобто через розмежування цих понять. Біженці, закордонні українці та іммігранти в Україні можуть перебувати на території України лише як громадяни іноземних держав або особи без громадянства, а їх правовий статус залежить від того, до якої категорії вони належать.

Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначено Конституцією України, законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про прикордонний контроль», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та іншими нормативно-правовими актами України, а також нормами міжнародного права, що містяться в Загальній декларації прав людини 1946 р., Міжнародному пакті про громадянські й політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права 1966р., Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі в Гельсінкі 1975 р., Конвенції про правовий статус біженців від 28 липня 1951 р., Конвенції про правовий статус осіб без громадянства від 28 вересня 1954 р., міжнародних угодах щодо прав та обов'язків фізичних осіб у конкретних правовідносинах.

У науково-практичному коментарі Конституції України щодо її ст. 26 слушно стверджується, що ця стаття присвячена правовому статусу іноземців та осіб без громадянства, його специфіці [1, с. 181], який визначається внутрішнім законодавством держав з урахуванням їхніх міжнародних зобов'язань. Разом із тим у контексті цієї статті проблемним питанням науки конституційного права постає неоднозначність тлумачення конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Складні зв'язки між державою та індивідами, а також між індивідами в державно-організованому суспільстві, визначені в академічному курсі з теорії держави та права, фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, свобод та обов'язків. У єдності саме вони складають правовий статус індивіда [2, с. 78]. Змістом такого статусу, наголошує відомий учений-конституціоналіст Ю.М. Тодика, є переважно ті права й обов'язки, які надані й гарантовані всім Конституцією України [3, с. 92].

Натомість в окремих наукових джерелах наголошується, що сукупність прав та обов'язків іноземців, встановлену законодавством держави за відпо-

відності нормам міжнародного права, прийнято називати правовим режимом (правовим статусом) [4]. Т.І. Мендеграл конституційно-правовий статус осіб без громадянства визначає як юридичний режим публічно-правового становища осіб без громадянства [5]. Н.К. Шаптала, визначаючи правовий статус особи як сукупність прав та обов'язків особи, що визначені та гарантовані Конституцією України й законами України, іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, зазначає, що правовий режим іноземців – це сукупність їх прав та обов'язків на території держави перебування [6, с. 151]. Такої ж думки дотримується й О.В. Совгіря [7]. Л.Д. Тимченко під терміном «правовий режим (статус, становище) іноземців» розуміє сукупність прав та обов'язків, які мають іноземні громадяни в певній державі відповідно до її законодавства й міжнародних зобов'язань [8]. У визначеннях цих авторів правовий статус і правовий режим іноземців розглядаються як аналоги.

Є.Ю. Петров розуміє конституційно-правовий статус іноземців в Україні як юридично визначене Конституцією України, міжнародними договорами та іншим національним законодавством становище іноземних громадян в Україні, яке являє собою сукупність правових норм, що проголошують основоположні принципи, правовий режим і гарантії, які визначають поведінку іноземців у зв'язку з реалізацією ними прав, свобод, законних інтересів і виконанням обов'язків на території України [9]. Тобто дослідник розглядає правовий режим як складову частину конституційно-правового статусу іноземців.

Такі узагальнені тлумачення конституційно-правового статусу та правового режиму іноземців та осіб без громадянства викликають сумнів щодо справедливості ототожнення понять «правовий статус» і «правовий режим» та їх категорійного змісту, а тому співвідношення цих категорійних понять потребує більш поглибленого аналізу здобутків юридичної науки.

Серед учених-конституціоналістів є прибічники іншого підходу до розуміння конституційно-правового статусу іноземців і його режиму.

Ю.М. Тодика звертає увагу на своєрідний характер правового статусу іноземця в будь-якій країні, оскільки він складається з двох елементів: правового статусу громадянина своєї держави та правового статусу іноземця. Водночас іноземець та особа без громадянства підпадає під дію суверенної влади держави, на території якої перебуває, тобто підпадає під її юрисдикцію, повинен дотримуватися конституції й законів країни перебування [3, с. 123]. У цій тезі прослідковується розмежування правового статусу та правового режиму іноземців через юрисдикцію законів країни перебування.

В.Л. Федоренко, аналізуючи новий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», слушно розмежує поняття їх правового статусу та правового режиму, зазначаючи, що цей закон передбачає декілька режимів легального знаходження іноземців і осіб без громадянства в Україні: 1) іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах; 2) іноземці та особи без громадянства, які

постійно проживають в Україні; 3) іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають на території України; 4) іноземці та особи без громадянства, які тимчасово проживають в Україні тощо [10, с. 234].

В.Я. Настюк і В.В. Белєвцева, дослідивши співвідношення цих понять, доводять, що правовий статус – це сукупність прав та обов'язків, а також відповідальність певного суб'єкта за стан різних об'єктів, а отже, система правових норм, що регулюють його правове становище. Правовий режим – це система норм, що регулюють визначену діяльність різних суб'єктів, їх повноваження стосовно певного об'єкта управління [11, с. 19].

Безумовно, тут слушною є позиція вчених, які зазначають, що ці поняття хоча й тісно пов'язані між собою, проте не рівнозначні. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається комплексом винятково матеріально-правових норм, що регулюють відповідні відносини по суті, а правовий режим призначений забезпечувати реалізацію їх правового статусу.

Особливості конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства обумовлюються його змістом, який включає їх правосуб'єктність, конституційні принципи, права, свободи й обов'язки та їх гарантії, деякі додаткові спеціальні права й обов'язки для окремих категорій іноземців та осіб без громадянства, що постають із тимчасового правового зв'язку з державою їх перебування.

Правові статуси іноземних громадян та осіб без громадянства є самостійними категоріями, тому структуру конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства складають окремі самостійні взаємопов'язані статуси: 1) конституційно-правовий статус іноземних громадян; 2) конституційно-правовий статус осіб без громадянства; 3) конституційно-правовий статус біженців; 4) конституційно-правовий статус закордонних українців; 5) конституційно-правовий статус іммігрантів в Україні. Їх реалізація забезпечується встановленням відповідних правових режимів.

У науці поняття «режим» (лат. *regimen* – правління, управління) досить змістовне, багатозначне, вживається в різних значеннях.

У законодавстві України часто можна зустріти термін «режим», проте його тлумачення в нормативно-правових актах відсутнє. Так, у преамбулі Закону України від 22 вересня 2011 р. «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» проголошується, що цей закон визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, та встановлює порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України. Тобто, не вживаючи термін «режим», законодавець розмежує правовий статус іноземців та осіб без громадянства й фактично визначає їх правовий режим як порядок їх в'їзду в Україну, перебування в Україні та виїзду з України.

У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» правовий режим визначається як певна сукупність юридичних засобів, способів, що застосовуються в певній сфері суспільних відносин та забезпечують дію правового регулювання. Правовому режиму притаманні певні особливості: 1) він встановлюється законодавством та забезпечується державою; 2) правовий

режим особливим чином регламентує певні сфери суспільних відносин, виділяючи суб'єктів та об'єкти права; 3) він є специфічним порядком правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів, спрямованих на досягнення певної мети, і характеризується певним їх співвідношенням; 4) в основу правового режиму покладено той чи інший спосіб правового регулювання – заборону, дозвіл чи позитивне зобов'язання [11, с. 692].

С.С. Алексеев правовий режим визначає як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливе спрямування регулювання [12]. Д.Д. Коссе розглядає правовий режим як специфічний механізм правового регулювання, його особливий порядок [13].

З наведеного постає, що фактично конституційно-правовий режим іноземців та осіб без громадянства являє собою специфічний вид правового регулювання конституційних відносин, виражений у поєднанні комплексу нормативних правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів, загальнодозвільного й дозвільного порядку регулювання тощо), яким встановлюється певна міра жорстокості правового регулювання, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності відповідно до політики держави щодо забезпечення правових статусів іноземців та осіб без громадянства залежно від країн їх прибуття.

Його основи визначені в ст. 26 Конституції України й деталізовані в законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про правовий статус закордонних українців».

Розрізняють три види режиму іноземних громадян та осіб без громадянства:

1) національний режим означає зрівнювання іноземців у тих чи інших правах із власними громадянами. Він має абсолютний характер, тому що поширюється на всіх законослухняних іноземців, які перебувають в Україні, незалежно від того, чи є аналогічні права в громадян України у відповідних країнах. Статтею 64 Конституції України встановлено, що конституційні права й свободи людини та громадянина можуть бути обмежені у випадках, передбачених законодавством України.

2) режим найбільшого сприяння – надання іноземцям у певній сфері таких прав і встановлення таких обов'язків, які передбачені для громадян будь-якої третьої держави, що знаходяться на території цієї держави в найбільш вигідному правовому стані. Такий вид режиму найчастіше встановлюється на основі взаємності;

3) спеціальний режим означає надання іноземцям у тій чи іншій сфері певних прав і встановлення певних обов'язків, які відрізняються від тих, що передбачені в цій сфері для власних громадян відповідної держави. Він означає допущення деяких переваг у будь-якій сфері діяльності стосовно іноземних громадян окремих держав. Як правило, він встановлюється двосторонні-

ми договорами між зацікавленими державами та стосується питань спрощеного перетинання кордону, безвізового порядку в'їзду в країну тощо. Наприклад, такі угоди стосуються умов в'їзду в країну, освіти, соціальної політики тощо. Спеціальний режим встановлюється для осіб дипломатичних і консульських представництв, наділених відповідним імунітетом.

Для правових режимів характерним є переважно централізоване регулювання через відповідні механізми системи органів державної виконавчої влади. Акти конституційного права, що визначають зміст конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, містять норми адміністративного змісту щодо забезпечення реалізації їхніх прав та обов'язків шляхом передбачених законом адміністративно-правових процедур, у яких виявляється деталізація змісту відповідних правових режимів у різних сферах державного управління [14, с. 48]. Так, законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про державний кордон України», «Про прикордонний контроль», «Про імміграцію» встановлюється система режимів: прикордонний режим, режим в'їзду в Україну та виїзду з неї, візовий режим, режими проживання, перебування й пересування іноземців на території держави; митний режим тощо. Запровадження цих режимів здійснюється постановами Кабінету Міністрів України за поданням Адміністрації Державної прикордонної служби України, узгодженим із Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством юстиції України, Службою безпеки України та Державною митною службою України, на які покладається порядок дотримання цих режимів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що співвідношення цих понять як різних, проте взаємопов'язаних правових категорій у конституційному праві України полягає в тому, що конституційно-правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, закордонних українців та іммігрантів в Україні як встановлена нормами матеріального права сукупність їхніх прав та обов'язків і гарантій їх забезпечення є статикою правового регулювання положення цих осіб в Україні. Правовий же режим як встановлена державою система правових норм, правил, режимних заходів організаційно-правового забезпечення реалізації цих статусів через діяльність уповноважених органів є динамікою правового регулювання цього статусу шляхом встановлення режимів в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, перебування в Україні та виїзду з України залежно від країни прибуття.

Література:

1. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-е вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

2. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Конституційне право України : [підручник] / за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
4. Санін С.В. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства / С.В. Санін // Столична юстиція. – 2014. – № 6(31). – С. 27–30.
5. Мендеграл Т.І. Конституційно-правовий статус осіб без громадянства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Т.І. Мендеграл ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2013 – 20 с.
6. Шаптала Н.К. Конституційне право України : [навчальний посібник] / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Запоріжжя : Дике Поле, 2012. – 470 с.
7. Совгиря О.В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.
8. Тимченко Л.Д. Міжнародне право / Л.Д. Тимченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.westudents.com.ua/glavy/64781-752-pravoviyu-rejim-inozemtsiv.html>.
9. Петров Є.Ю. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Є.Ю. Петров ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2013. – 21 с.
10. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : [підручник] / [В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко] ; за заг. ред. В.Л. Федоренка. – 3-вид., перероб. і доопр. – К. : КНТ ; Видавництво Ліра-К, 2011. – 532 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАНУ Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
12. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1989. – 288 с.
13. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення / Д.Д. Коссе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/15916/%C4>.
14. Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими в Україні : [монографія] / В.Я. Настюк, В.В. Белєвцева. – Х. : Право, 2009. – 128 с.