

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ**FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN UKRAINE**

Гулак О.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Чухно В.О., студентка магістратури юридичного факультету
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Слюсаренко С.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Попова О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Курило В.І., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України. За конституційною нормою, для іноземців та осіб без громадянства, законність перебування яких на території України забезпечена, встановлено ті самі права та свободи, якими наділені й громадяни України, проте, вектор дослідження спрямований на пошук виключень, встановлених чинним законодавством.

У статті проаналізовано поняття правового статусу особи в цілому, а також розглядається адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства як окрема дефініція, з урахуванням поглядів науковців-правовиків, виражених у їх доктринальних працях та національної нормативно-правової бази з використанням міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Встановлено залежність адміністративно-правового статусу від конституційного, тим самим детерміновано поняття адміністративно-правового статусу, під яким розуміється як система прав та обов'язків, що міститься у нормативно-правових актах.

Проведено порівняння іноземців та осіб без громадянства як правових категорій, висвітлено схожі та відмінні риси, які полягають у підпорядкуванні іноземців одразу двом країнам, а осіб без громадянства – лише країні-перебування. Також констатовано неможливість отримання дипломатичного та консульського захисту для осіб без громадянства. Описано загальний принцип працевлаштування іноземців та осіб без громадянства на території України, що полягає у наданні права на зайнятість на підставах та у порядку, встановленому для громадян України, з урахуванням особливостей, регламентованих національним законодавством.

Ключові слова: громадянин, іноземець, особа без громадянства, апатрид, правовий статус, адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства, права і свободи людини і громадянина.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the administrative and legal status of foreigners and stateless persons residing on the territory of Ukraine. According to the constitutional norm, the same rights and freedoms are established for foreigners and stateless persons whose legal stay in the territory of Ukraine is ensured, which are also enjoyed by citizens of Ukraine, however, the research vector is aimed at finding exceptions established by the current legislation.

The article analyzes the concept of the legal status of a person as a whole, and also considers the administrative-legal status of foreigners and stateless persons as a separate definition, taking into account the views of legal scholars expressed in their doctrinal works and the national legal framework using international treaties ratified Ukraine. The dependence of the administrative-legal status on the constitutional one was established, thereby determining the concept of the administrative-legal status, which is understood as the system of rights and obligations contained in regulatory legal acts.

A comparison of foreigners and stateless persons as legal categories is made, similar and distinctive features are highlighted, which consist in the subordination of foreigners to two countries at once, and stateless persons to only the country of residence. It was also established that it is impossible to obtain diplomatic and consular protection for stateless persons. The general principle of employment of foreigners and stateless persons on the territory of Ukraine is described, which consists in granting the right to employment on the grounds and in the manner established for citizens of Ukraine, taking into account the peculiarities regulated by national legislation.

Key words: citizen, foreigner, stateless person, stateless person, legal status, administrative-legal status of foreigners and stateless persons, human and citizen rights and freedoms.

Постановка проблеми. Статтею 26 Конституції України закріплено факт користування тими самими правами і свободами для іноземців та осіб без громадянства, якими користуються громадяни України [4]. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено рівність іноземців перед законом. Цей принцип не буде залежати від походження, соціального статусу та майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, релігійних переконань, сфери занять та інших обставин [11]. Звідси, виникає потреба у наявності осо-

бливого адміністративно-правового статусу для іноземців та осіб без громадянства, оскільки законодавчо встановлені обмеження щодо перебування та діяльності таких осіб на території нашої держави мають місце.

Аналіз останніх досліджень. Під час дослідження у нагоді стали роботи авторства таких вчених: Ю.Е. Кривошеєнко, О.Ф. Скакун, Т.П. Мінка, В.І. Палько, С.Ф. Константінов, М.С. Жуков, у наукових здобутках яких висвітлено поняття, зміст та адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження виступає аналіз норм національного законодавства та міжнародних договорів, ратифікованих Україною, а також доктринальних напрацювань з проблематики адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства.

Виклад основного матеріалу. Конституційно встановлено, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, держава бере на себе зобов'язання захисту прав і свобод людини і громадянина, а, отже, кожний громадянин нашої держави буде наділений усіма належними правами та виконуватиме покладені на нього обов'язки [4]. Згадані положення основного закону України слугують фундаментом для формування адміністративно-правового статусу громадянина, надають йому права і покладають обов'язки у галузі публічного адміністрування.

Ю. Кривошеєнко, опосередковуючи правовий статус особи, звертає увагу на важливість категорії, оскільки вона має прямий зв'язок з такими ключовими чинниками як рівнем демократії, законності та соціальною структурою суспільства, відтак, закріплення державою правового статусу конкретної особи розуміється як її автоматичне юридичне визнання у ролі суб'єкта права [5, с. 168].

О. Скакун детермінує правовий статус особи як систему прав і свобод, обов'язків та відповідальності що міститься у нормативно-правових актах та гарантується державою. У відповідності до цих норм суб'єкт права, наділений правосуб'єктністю, координуватиме власну поведінку [13, с. 380].

Більш вужчим підходом до розуміння характеризуються думки І. Голосніченко – зміст адміністративно-правового статусу особи становить комплекс прав та обов'язків, виражений за допомогою нормативно-правових актів [1, с. 198]; та О. Мещерякової, яка відносить до структурних елементів адміністративно правового статусу права та обов'язки, які виступають квінтесенцією правового статусу, що характеризує їх як незамінні елементи [6, с. 610].

Наявність в Україні інституту громадянського суспільства, демократії та характеристика нашої держави як соціальної і правової держави, а також динаміка пересування між країнами, вимагає нормативне та практичне закріплення основних прав та свобод усіх людей без виключення, тому поряд із регулюванням правового статусу громадян України виникає гостра потреба у існуванні особливого адміністративно-правового статусу для іноземців та осіб без громадянства.

Повертаючись до аналізу норм Конституції України зазначимо, що абзац перший статті 26 гарантує для іноземців та осіб без громадянства, законність перебування яких на території України забезпечена, ті самі права та свободи, якими наділені й громадяни України, проте законом або ж Конституцією чи міжнародним договором України можуть бути встановлені певні виключення. Відповідно, на іноземців й осіб без громадянства покладатимуться ті самі обов'язки що й на громадян України [4]. Стаття 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» дублює положення абзацу першого статті 26 Конституції України.

Т. Мінка у своєму дослідженні акцентує увагу на наступних діях, що охоплюють поняття «перебування» іноземців та осіб без громадянства: в'їзд на територію / виїзд за межі України, що може бути як і постійним, так і тимчасовим явищем, працевлаштування в Україні, інші права та інтереси. Загалом, у статті підведено підсумок, що перебування іноземців та осіб без громадянства слід розуміти як сукупність всіх видів правовідносин, які мають зв'язок із в'їздом / виїздом іноземців, транзитним проїздом через територію України, проживанням, навчанням, працевлаштуванням, лікуванням та здійсненням інших прав та обов'язків [7, с. 84].

В. Палько висвітлює право іноземців, незалежно від законності їх перебування на території України, на визнання їх правосуб'єктності та основоположних прав та свобод. Саме такий підхід реалізує можливість обмеження прав і свобод іноземців та осіб без громадянства на підставі Конституції, міжнародних договорів, ратифікованих Україною та національного законодавства [8, с. 133]. Нехтування основоположними правами і свободами осіб, що не перебувають у громадянстві нашої держави, апіорі, неможливе, в силу міжнародних зобов'язань, які Україна взяла на себе, а також історичних, політичних, економічних та соціальних умов, що знову відсилає до положень статті 3 основного закону «людина, її життя, здоров'я честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю». Варто висвітлити, що у положенні чітко зазначена дефініція «людина», а не «громадянин України».

Розгляд питання статусу іноземців та осіб без громадянства у розрізі трудових правовідносин прямо впливає з вищезазначених положень Конституції України. Мова йде про частину 4 статті 3 Закону України «Про зайнятість населення». Відповідно до норми, іноземці особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, що одержали дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України [10].

«Іноземець» як категорія виражена у частині першій статті першої Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де визначена особою, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав [11].

Вважаємо, що думка С. Константінова щодо особливостей правового становища іноземців в Україні є досить слушною. Науковець наголошує на їх підпорядкуванні одразу двом країнам: державі, громадянством якої наділені та країною, де перебувають. Відповідно, стійкість зв'язку іноземця з країною, що констатувала його громадянство буде значно вищою, від зв'язку з країною, де він перебуває, оскільки невід'ємними залишатимуться виборчі права, військовий обов'язок та відповідальність за дії, які спровокували державну зраду, а також держава здатна відкликати свого громадянина у будь-який момент. Автор акцентує увагу на неможливості переривання такого зв'язку попри відстань між громадянином та державою, що надала йому громадянство: іноземець підпорядковується владі своєї держави та несе обов'язок підкорення. У цей же час, зв'язок з державою перебування характеризується як тимчасовий – такий, що можливо розірвати за бажанням безпосередньо іноземця, а також з волі країни, де останній перебуває [3, с. 23].

Розповсюдженою помилкою виступає прирівнювання статусу осіб без громадянства до статусу іноземців. Проте, основна відмінність полягає у перебуванні іноземця під юрисдикцією двох держав одразу, коли особа без громадянства перебуватиме під владою виключно країни перебування [2, с. 158]. Звідси витікає, що апатрид не підпадає під дипломатичний та консульський захист.

У відповідності до статті 2 Закону України «Про громадянство», одним із принципів, на яких ґрунтуються громадянство в Україні є запобігання виникненню випадків «безгромадянства» [9].

Нормативне уточнення поняття «особа без громадянства», на національному рівні, міститься у Законі України «Про громадянство» (особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином) [9] та Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону) [11],

проте доктринально особа без громадянства має чітку дефініцію – апатрид.

У осіб без громадянства немає правового зв'язку з будь-якою державою, тому й відсутні громадянські права та обов'язки, які притаманні для громадян тієї чи іншої держави. З метою уникнення дискримінації апатридів у 1954 році було прийнято Конвенцію про статус апатридів (ратифікована Україною у 2013 році). Глава II Конвенції носить назву «Правовий статус», що закріплює регулювання особистого статусу особи без громадянства законами країни його domicilia або, якщо в нього такого немає, – законами країни його проживання. Стосовно придбання рухомого та нерухомого майна, апатридам створюватимуться якомога сприятливіші умови та не гірші ніж ті, які надаються іноземцям; аналогічно буде й з правом асоціацій. Захист у галузі авторських та промислових прав буде ідентичним з громадянами країни, у якій перебуває особа без громадянства. Особливо варто виділити право на звернення до суду, оскільки апатрид матиме право вільного звернення до судів на тери-

торії всіх Договірних Держав та користуватиметься тим же становищем, що й громадяни [12].

Висновки. Отже, адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України нерозривно пов'язаний з конституційним. Україна, визнаючи людину як основну соціальну цінність взяла на себе міжнародні зобов'язання, звідси будь-яке нехтування основоположними правами людини з боку держави – неможливе. Основна відмінність у статусі іноземців та осіб без громадянства полягає у підпорядкуванні останніх двом державам – батьківщині та країні перебування, коли апатрид підкоряється волі лише країні перебування. Загалом, адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства значною мірою перекликається з адміністративно-правовим статусом громадян України, проте на законодавчому рівні встановлені певні обмеження, що стосуються можливості призначення на певні посади, зайняттям відповідним видом трудової діяльності, службі у Збройних Силах України та особливій адміністративної деліктоздатності тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Голісіненко І. П. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Жуков М.С. Особливості правового статусу апатридів в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21093/1/%D0%9E%D0%A1%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%92%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%86%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%A3%D0%A1%D0%A3%D0%90%D0%9F%D0%90%D0%A2%D0%A0%D0%98%D0%94%D0%86%D0%92.pdf>.
3. Константінов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 195 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Кривошеєнко Ю.Е., Рудой К.М. Адміністративно-правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства. *Проблемні питання правоохоронної та правозахисної діяльності в контексті євроінтеграційних тенденцій* : матеріали Міжнародної курсантсько-студентської наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 квітня 2019 р.). / редкол. В. П. Маковій, та ін. Одеса: ОДУВС, 2019. С. 167–170.
6. Мещерякова О. В. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру. *Форум права*. 2011. № 2. С. 609–612.
7. Мінка Т.П. Поняття та зміст адміністративно-правового режиму перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 82-85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_4_21
8. Палько В. І. Особливості правового регулювання заборони в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Вип. 90 / редкол. : Г. І. Чанишева (голов. ред.) та ін. Одеса : Гельветика, 2021. С. 132–138.
9. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
10. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>.
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
12. Про приєднання України до Конвенції про статус апатридів: Закон України від 11.01.2013 р. № 23-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23-18#Text>.
13. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум. 2001. 656 с.