

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

МІНКА Т.П., доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРЕБУВАННЯ В УКРАЇНІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Надається поняття та розкривається зміст адміністративно-правового режиму перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, перебування, іноземець, особа без громадянства.

Дается понятие и раскрывается содержание административно-правового режима пребывания в Украине иностранцев и лиц без гражданства.

Ключевые слова: административно-правовой режим, пребывание, иностранец, лицо без гражданства.

The concept and the content of administrative and legal regime to stay in Ukraine for foreigners and stateless persons are given.

Keywords: administrative and legal regime, residence, an alien or stateless.

Перебування іноземців та осіб без громадянства на території іншої держави завжди пов'язане зі встановленням відносно цієї категорії суб'єктів окремої системи дозволів та заборон, які мають правову природу. Система цих дозволів та заборон, а також сукупність організаційно-юридичних засобів, що використовує держава для їх забезпечення, створює окремий правовий режим, яким є адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. Адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства на території України регулюється нормами міжнародного, конституційного права, однак значна частина правового регулювання здійснюється за допомогою саме норм адміністративного права. Це зумовлено тим, що значна частина вказаних правових відносин виникає, розвивається та припиняється у сфері публічного управління. Так, для того, щоб отримати право на в'їзд, іноземець чи особа без громадянства мають отримати відповідний дозвіл, який надають органи державної виконавчої влади (Міністерство іноземних справ України, Державна прикордонна служба України). Таким чином, правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні можна охарактеризувати саме як адміністративно-правовий.

У зв'язку з тим, що іноземці та особи без громадянства належать до спеціальних суб'єктів адміністративного права, вони мають спеціальну правосуб'єктність, яка характеризується такими ознаками:

1) загальний обсяг прав та обов'язків іноземців і осіб без громадянства відрізняється від загальних прав та обов'язків громадян України, що зумовлено відсутністю у перших громадянства України;

2) під час перебування на території України на іноземців розповсюджується дія не тільки законодавства України, але й законодавства тієї країни, громадянами якої вони є, чи тієї країни, де особа без громадянства постійно проживає;

3) перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства регулюється не тільки загальними, але й спеціальними нормами права, тому що в державі встановлюється визначений порядок їх перебування, реєстрації, пересування, працевлаштування тощо.

Проведене нами дослідження показує, що в літературі з міжнародного, державного та адміністративного права, як правило, у різних сполученнях виділяють три види правових режимів: національний, спеціальний (преференціальний) і режим найбільшого сприяння [1,



с. 100; 2, с. 55-60; 3, с. 17].

При наданні національного режиму іноземці користуються тими ж правами і несуть ті ж обов'язки, що і громадяни країни перебування. Національний режим застосовується лише щодо певних прав і обов'язків. У зв'язку з цим слід звернути увагу на особливості викладу ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [4], у якій не випадково говориться про те, 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».

Таким чином, очевидно, що крім національного має існувати ще й інший режим – спеціальний. Зміст його полягає в тому, що він встановлює особливі правила поведінки з іноземними громадянами й особами без громадянства. При цьому слід враховувати, що сутність спеціального режиму зводиться не лише до обмежень, але й до певних пільг, встановлених державою для іноземців. Причому дія спеціального режиму поширюється як на права, так і на обов'язки. Спеціальний (преференціальний) режим відрізняється від національного наявністю певних обмежень або пільг, останні здебільшого встановлюються із сусідніми країнами у сферах прикордонної торгівлі або стосуються пересування громадян сусідніх країн у межах прикордонного регіону тощо. Спеціальний режим встановлено, наприклад, для осіб, що користуються дипломатичними та консульськими привілеями та імунітетами.

Як зазначалося вище, в юридичній літературі згадується і так званий «режим найбільшого сприяння». Він означає надання іноземцям таких сприятливих прав, якими вже користуються чи користуватимуться громадяни будь-якої третьої держави. Але навіть вчені, які відстоюють позиції визнання за найбільшим сприянням якостей правового режиму, змушені визнати, що в правовому регулюванні статусу іноземців він займає підлеглий характер стосовно інших видів правового режиму. І це не випадково. Адже найбільше сприяння встановлюється лише в договірному порядку «у вигляді положення, що включається в міжнародні договори й угоди, про те, що кожна зі сторін, які домовилися, зобов'язується надати іншій стороні в тій чи іншій галузі взаємин права переваги, привілеї і пільги настільки ж сприятливі, як і ті, що вони надають чи нададуть у майбутньому будь-якій третій країні» [3, с. 18]. На нашу думку, режим найбільшого сприяння має вузькоспеціальний характер та застосовується в окремих сферах, в силу своєї вузької спрямованості він не має всіх необхідних ознак правового режиму і тому є складовою спеціального (преференційного) правового режиму.

Таким чином, на території України для іноземців та осіб без громадянства встановлено національний і спеціальний (преференційний) режими, які створюють певну структуру адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Тепер перейдемо до розгляду питання з'ясування змісту поняття «перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні». Семантичне значення слова «перебувати» у словниках визначається як «бути, знаходитися, жити; (на обліку) стояти; (усюди) побувати; (біду) переживати, перечікувати» [5]. У науці немає єдиного розуміння змісту поняття «режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні». А.М. Арбузкін, О.С. Мураметс під цим поняттям розуміють принципи поведінки держави з іноземцями, умови та порядок реалізації останніми прав та свобод [6, с. 32-33]. Таку ж точку зору поділяє й С.Ф. Константинов [3, с. 51-52]. Ю.А. Тихомиров характеризує режим перебування іноземців у вузькому розумінні як оформлення документів на тимчасове та постійне проживання, вибір місця перебування, порядок пересування територією держави [7, с. 102]. Інші автори під режимом перебування іноземців розуміють в'їзд, виїзд та безпосереднє перебування [8, с. 39] або національний і спеціальний режими [9].

Цікавими є погляди К.А. Корсика, який у змісті режиму перебування іноземців об'єднує порядок їх в'їзду та виїзду, оформлення документів на право проживання, реєстрацію паспортних документів, пересування, вибір місця проживання, а також підстави та порядок застосування заходів відповідальності. Однак, на нашу думку, застосування заходів відповідальності є засобом забезпечення режиму, і тому не може бути включено у зміст цього поняття.

А.П. Коренев [10, с. 181-186], В.М. Манохін [11, с. 51] використовують термін «правила перебування іноземців», під яким розуміють порядок в'їзду, виїзду, оформлення документів,



підстави та порядок застосування заходів адміністративної відповідальності. Інші науковці використовують терміни «режим проживання та пересування», до якого включають питання вибору місця проживання іноземців, їх реєстрацію та пересування по території держави [12, с. 19] або «режим в'їзду та виїзду іноземців» [13, с. 39].

Безперечно, вказані визначення змісту поняття «режим перебування іноземців та осіб без громадянства» заслуговують на увагу і мають активно розроблятися та досліджуватися. Однак більша частина авторів аналізує порядок перебування іноземців у сукупності досліджень їх правового статусу в різних правових відносинах на території держави перебування; однак зазначимо, що цим не вичерпується зміст досліджуваного поняття. Важливе значення мають і такі складові, як система суб'єктів, що забезпечують перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, їх повноваження, особливості юридичного інструментарію, який використовується для цього, значення вказаного режиму для забезпечення громадської безпеки, розвитку відносин з іншими країнами. На нашу думку, саме категорія «адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства» здатна охопити всі елементи, які включають і правовий статус суб'єктів відносин, і методи належного забезпечення цих відносин, і тим самим збагатити наші уявлення про всі юридичні аспекти перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Охоплення відносин, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні, поняттям «адміністративно-правовий режим перебування» дозволяє дослідити всі головні елементи юридичного забезпечення перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні – не тільки вітчизняне законодавство, але й законодавство інших країн та можливість його імплементації; можливість звернення іноземців та осіб без громадянства до органів публічної адміністрації за захистом своїх прав та свобод; застосування заходів відповідальності до посадових осіб, які порушили законодавство; стан матеріально-технічного забезпечення державних органів, які забезпечують досліджуваний режим; стан правової культури населення щодо іноземців та осіб без громадянства тощо. Використання поняття дозволяє виявити загальні закономірності, основні тенденції цього комплексного правового інституту, елементи, які суттєво впливають на стан правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ.

Підсумовуючи вищевикладене, пропонуємо під перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні розуміти сукупність всіх видів правовідносин, які пов'язані з в'їздом іноземців в Україну, їх виїздом з України, транзитним проїздом через територію України, а також з проживанням, працевлаштуванням, навчанням на території України та реалізацією інших прав та виконанням обов'язків.

Таким чином, поняття «перебування» охоплює такі дії іноземців та осіб без громадянства: в'їзд на територію України; виїзд за межі України; транзитний проїзд через територію України; проживання на території України (як постійне, так і тимчасове); працевлаштування в Україні; навчання в Україні; реалізацію інших прав та інтересів (реєстрація шлюбу в Україні, медичне лікування в Україні тощо).

Адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні має двоєдину мету встановлення: загальну та спеціальну. Так, адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства встановлюється з метою забезпечити нормальні умови реалізації іноземцями та особами без громадянства на території України своїх прав та інтересів, а також виконання певних обов'язків. З іншого боку, адміністративно-правовий режим перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства встановлюється з метою забезпечення громадської безпеки, недопущення вчинення іноземцями та особами без громадянства злочинів та правопорушень. Таким чином, метою встановлення адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні є створення умов, які сприяють реалізації іноземцями та особами без громадянства в Україні своїх прав та інтересів, а також виконання ними покладених обов'язків, з одночасним забезпеченням безпеки особи, суспільства та держави.

Підбиваючи підсумок вищевикладеному, слід зазначити, що адміністративно-правовий режим перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні характеризується такими ознаками:

- 1) має двоєдину мету: створення умов, які сприяють реалізації іноземцями та особами



без громадянства в Україні своїх прав та інтересів, а також виконання ними покладених обов'язків, що забезпечує безпеку особи, суспільства та держави;

2) складається з відносних заборон, що закріплюються у нормах права. Так, вчинення будь-яких дій можливо тільки після отримання дозволу (наприклад, іноземці можуть проживати в Україні лише після отримання дозволу на проживання);

3) реалізується в межах адміністративно-правових відносин, які виникають між органом публічної адміністрації (посадовою особою) та іноземцем чи особою без громадянства здебільшого за ініціативою останнього. Так, для того, щоб стати учасником адміністративно-правових відносин, іноземець чи особа без громадянства має звернутися з заявою, наприклад, у посольство чи консульство для отримання дозволу на в'їзд (візи);

4) для того, щоб здійснити певні дії на території України, іноземець чи особа без громадянства має отримати дозвіл у вигляді індивідуального правового акта державного управління, який легалізує діяння (візу, дозвіл на імміграцію, працевлаштування тощо);

5) одним із основних засобів забезпечення цього режиму є нагляд за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, які отримали різні дозволи, встановлених правил та умов вчинення відповідних дій чи діяльності та відповідальність за порушення цих правил та умов.

Таким чином, під адміністративно-правовим режимом перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні слід розуміти адміністративно-правову форму функціонування суспільних відносин, що складаються з приводу перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і забезпечуються комплексом правових засобів впливу, які застосовуються з метою забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства встановлених правил перебування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Богуславский М.М. Международное частное право: Учеб. для вузов. – М., 1998.
2. Галенская Л.Н. Понятие и виды правового статуса иностранцев // Вестн. Ленинградск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1982. – Вып. 11. – С. 55-60.
3. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2002.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main>.
5. Словник синонімів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/41/53407/270102.html>.
6. Арбузкин А.М., Мураментс О.С. Принципы правового регулирования пребывания в СССР иностранцев. – М., 1979.
7. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
8. Авакьян С. . Конституционные и административно-правовые основы статуса иностранных граждан в РФ // Правовой статус иностранных граждан и юридических лиц в РФ. – М., 1995.
9. Калганова О.А., Лісова Н.В. Правовий статус іноземних громадян у кримінальному судочинстві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvnuodpsu/2009_4/Pravo/Kalganova.pdf.
10. Административная деятельность ОВД. Часть общая / Под ред. А. П. Коренева. – М., 1996.
11. Манохин В.М., Андрушкин Ю.С., Багишев З.А. Российское административное право. – М., 1996.
12. Кардашова И. . Некоторые проблемы, связанные с преступлениями в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Ч. 2. – М., 1996. – С. 162-170.
13. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004.

Надійшла до редакції 04.09.2012

