

УДК 342.922

Адміністративне право і адміністративний процес

Гончаров Вадим Олександрович

студент

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Гончаров Вадим Александрович

студент

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Honcharov Vadym

Student of the

Yaroslav Mudriy National Law University

Зайцев Владислав Богданович

студент

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Зайцев Владислав Богданович

студент

Института прокуратуры и уголовной юстиции

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Zaitsev Vladyslav

Student of the

Yaroslav Mudriy National Law University

Науковий керівник:

Ковтун Марина Сергіївна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ
БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА: ПРАВА Й ОБОВ'ЯЗКИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАНЦЕВ И
ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА: ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ
ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF FOREIGNERS AND
PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP: RIGHTS AND OBLIGATIONS**

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню питання особливостей нормативного закріплення та реалізації прав та обов'язків іноземців та осіб без громадянства в порівнянні з громадянами. Підкреслюються розбіжності прав і обов'язків цих категорій осіб. Акцентується увага на правах і обов'язках іноземців та осіб без громадянства, закріплених у Конституції України, поточних законах та підзаконних актах.*

***Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, іноземці, особи без громадянства, права й обов'язки.*

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопроса особенностей нормативного закрепления и реализации прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства по сравнению с гражданами. Подчеркиваются различия прав и обязанностей этих категорий лиц. Акцентируется внимание на правах и обязанностях иностранцев и лиц без гражданства, закрепленных в Конституции Украины, законах и подзаконных актах.*

***Ключевые слова:** административно-правовой статус, иностранцы, лица без гражданства, права и обязанности.*

***Summary.** The article deals with the issue of especially of normative consolidation and implementation the rights and responsibilities of foreigners and stateless persons in comparison with citizens. The differences in the rights and responsibilities of these categories of persons are emphasized. Emphasis is placed on the rights and responsibilities of foreigners and stateless persons enshrined in the Constitution of Ukraine, more specifically laws and by-laws.*

Key words: *administrative-legal status, foreigners, stateless persons, rights and responsibilities.*

Постановка проблеми. Останнім часом відбувається розширення прав і обов'язків іноземців та осіб без громадянства, що призводить до часткового зрівняння з правами та обов'язками громадян. Для того, щоб встановити детальний адміністративно-правовий статус цих осіб було прийнято ряд нормативних актів, що визначають права та обов'язки цих категорій осіб. Так, правовою основою є: Конституція України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року; закони України, зокрема: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»; інші акти законодавства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Основні питання щодо адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства були предметом вивчення таких дослідників: Ю. П. Битяк, І. В. Бойко, Н. В. Загородня, Т. О. Мацелик, Ю. М. Фролов та інші. Однак, проблема застосування цих заходів все ще залишається актуальною.

Метою статті є дослідження законодавства, особливостей прав і обов'язків іноземців та осіб без громадянства, а також актуальних нововведень до відповідних нормативно-правових актів.

Виклад основних положень. У загальній теорії права під «правовим статусом» розуміється сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [1, с. 534]. У розрізі адміністративного права наявні наступні погляди: це наявність у конкретного суб'єкта прав і обов'язків, передбаченими нормами адміністративного права (Ю. М. Фролов) [2, с. 551]; це складова загального правового статусу, що визнається обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, яка

становить адміністративну правоздатність і дієздатність (Ю. П. Битяк) [3, с. 63].

Таким чином, адміністративно-правовий статус – це компонент загального правового статусу, що складається з комплексу прав, свобод, обов'язків та гарантій їх реалізації, що закріплюються в Основному Законі, нормах адміністративного права та нормативних приписах інших галузей.

Щодо змісту адміністративно-правового статусу, як галузевого виду правового статусу, серед вчених немає чіткої згоди. Деякі вчені, що є прихильники широкого підходу, до складу адміністративно-правового статусу особи включають права та обов'язки, гарантії, принципи, юридичну відповідальність; правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [4, с. 76]. Однак, найбільш вживаним у доктрині адміністративного права є вузький підхід, визначений Ю. П. Битяком, відповідно до якого, основними компонентами адміністративно-правового статусу є основні (невід'ємні) права й свободи громадянина; комплекс нормативних прав і обов'язків; гарантії реалізації цих прав і обов'язків [3, с. 63-67]. Ці компоненти не є відділеними один від одного, а знаходяться в постійному та узгодженому взаємозв'язку.

Традиційно під адміністративною правосуб'єктністю розуміється здатність особи бути суб'єктом адміністративного права, тобто бути носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [2, с. 551]. Вона є різновидом загальної правосуб'єктності.

Існують декілька підходів щодо розкриття елементів адміністративної правосуб'єктності. Будемо вважати, що її елементами є право- та дієздатність. Під адміністративною правоздатністю розуміється здатність мати суб'єктивні права і обов'язки адміністративно-правового характеру [5, с. 111]. Адміністративна дієздатність означає спроможність своїми діями

набувати та реалізовувати права й виконувати обов'язки адміністративного характеру [3, с. 63-67].

Адміністративна правоздатність іноземців та осіб без громадянства відрізняється від аналогічної для громадянина, оскільки виникає в момент перетину кордону. Треба наголосити що правоздатність виникає незалежно від законності перебування на території України. Таким чином, якщо іноземець чи особа без громадянства перебуває протягом більш тривалого часу, то він має більший обсяг комплексу прав та обов'язків. У той час дієздатність, обсяг, характер прав та обов'язків залежать від тривалості перебування на території України [7, с. 155].

Спробуємо довести, що в Україні для цих категорій осіб діє національний правовий режим, проголошений ст. 26 Конституції України. Під національним правовим режимом розуміється здатність іноземців та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також нести такі самі обов'язки, як і громадяни України, окрім винятків, визначених Основним Законом, законами чи міжнародними договорами України [8]. Таким чином, якщо існує такий принцип рівності, то правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні не залежить від певних обмежень для іноземців та осіб без громадянства тієї держави, звідки вони прибувають.

Юридично виваженими є погляди Ю. П. Битяка [3, с. 87-93] та Т. О. Мацелик [7, с. 157], які стверджують, що іноземці та особи без громадянства мають рівні права у порівнянні з громадянами України, зокрема право на звернення до суду та інших державних органів для захисту своїх прав та законних інтересів, право займатися будь-якими видами підприємницької діяльності в межах закону, право на працю, на участь в об'єднаннях громадян, соціальний захист, на освіту, на вільне пересування по території України, право на мирні зібрання і т. п., та обов'язок сплачувати податки і збори тощо.

Однак, слід підкреслити, що Конституцією України закріплено деякі права, що належать відповідно тільки громадянам.

Так, іноземці та особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій. До такого висновку можна дійти проаналізувавши ст. 36 Конституції України, де говориться, що винятково громадяни можуть бути членами політичних партій, та положення закону України «Про політичні партії України», де передбачено, що політичною партією є саме добровільне об'єднання громадян (ст. 2), що реалізують своє право на свободу об'єднуватися в політичні партії (ст. 1).

Відповідно до Закону України «Про державну службу», державним службовцем є лише громадянин України [9], згідно зі ст. 70 Основного Закону, виборче право мають виключно громадяни України, ст. 38 Конституції України передбачено, що саме громадяни можуть обирати та бути обраними до органів публічної влади [8].

До того ж іноземці та особи без громадянства не можуть займати низку посад, серед них є посада Президента України (ст. 103, 148 Основного Закону), судді (ст. 127 Конституції), прокурора (ст. 27 Закону України «Про прокуратуру»), посади членів Кабміну (ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та інші.

Досить специфічно в Конституції України закріплено право на участь у професійних спілках (ст. 36) [8], де зазначається, що його суб'єктом є саме громадяни. Зазначимо, що іноземців та осіб без громадянства в ній не згадано, однак, згідно зі статтею 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права, гарантії діяльності» іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами [10]. Таким чином, не треба буквально тлумачити положення Основного Закону, бо те, що громадянам дозволено брати участь у професійних спілках ще не означає неможливість цього робити іноземцям або особам без громадянства.

Зазначені суб'єкти нарівні з громадянами України користуються правом на свободу пересування, тобто таке, що передбачає можливість вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України (ст. 3 закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»), але повноцінно це право можуть реалізувати лише ті, хто перебуває на території України на законних підставах, в іншому випадку до осіб, які не мають законних підстав, свобода пересування обмежується (ст. 12 вищезгаданого Закону), для останніх у ст. 13 передбачено обмеження вільного вибору місця проживання [11]. Таким чином, через наявність у них додаткових обмежень підтверджується інший, відмінний адміністративно-правовий статус від громадян, який можна охарактеризувати вужчим обсягом прав.

Конституційне право іноземців та осіб без громадянства вільно залишати територію України (ст. 33 Основного Закону) підкріплюється можливістю в'їзду та виїзду з України, згідно з ст. 9 та 22 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Серед особливостей є порядок в'їзду в Україну, у той час як громадяни цю процедуру здійснюють на основі паспортів, то іноземці та особи без громадянства на підставі паспортного документа та в'їзної візи, якщо інше не передбачено міжнародними договорами та законодавством України [12]. Таким чином, можна виділити: 1) основні підстави в'їзду, тобто те, що встановлено у загальному порядку, а саме – паспортний документ та віза; 2) спеціальні підстави, тобто те, що встановлено міжнародним договором або спеціальним нормативно-правовим актом. У вищевказаному законі також зазначені підстави для відмови та скасування візи, а також для заборони в'їзду та виїзду. Окрім цього, дозволяється транзитний проїзд для іноземців та осіб без громадянства за наявності транзитної візи, якщо інше не передбачено законодавством. Ці суб'єкти, якщо перебувають на законних

підставах в Україні, мають право вільно залишити територію України, крім випадків, встановлених законом [12].

У контексті реалізації попередньо зазначеного права варто зауважити, що адміністративно-правовий статус для цих категорій суб'єктів набувається в разі законного перетину території України. Однак, якщо особа не перебуває на законних підставах, то до неї може бути застосовано такі заходи адміністративного примусу, як примусове повернення та примусове видворення. Вичерпний перелік підстав закріплений в ст. 26 і 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Конституція України надає право на освіту не тільки громадянам, але й іноземцям та особам без громадянства (ст. 53) [8]. Деталізується це положення в ч. 2 ст. 4 Законі України «Про освіту», згідно з якою цій категорії осіб забезпечується право на безоплатну освіту для здобувачів дошкільної та повної загальної середньої освіти [13]. У ч. 2 ст. 4 вищезазначеного закону не вказано, що іноземці та особи без громадянства можуть здобувати вищу освіту за рахунок фінансування з державного та місцевого бюджетів, але підкреслено, що порядок встановлюється законодавством [13]. Таким чином, подальшу відповідь слід шукати в нормативно-правових актах, де конкретизовано вищезгадане положення. У 2018 році Кабінет Міністрів України видав постанову «Питання здобуття вищої освіти деякими категоріями осіб», в якій визначив квоти для здобуття вищої освіти за рахунок державного бюджету деякими категоріями іноземців та осіб без громадянства: які постійно проживають в Україні; яким надано статус біженця; які потребують додаткового або тимчасового захисту; що прибувають на навчання відповідно до міжнародних договорів України [14].

Слід зазначити, що у визначені категорії іноземців та осіб без громадянства не включено таких, що тимчасово проживають на території України. Таким чином можна сказати, що ця категорія осіб хоча й має право

на освіту на рівні з громадянами, але реалізація цього права дещо ускладнена для певних категорій іноземців та осіб без громадянства на здобуття певних рівнів освіти.

Обов'язок, що не поширюється на зазначених суб'єктів, закріплений в ст. 65 Конституції України [8], що кореспондується зі ст.1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [15], де встановлено, що обов'язок захищати Вітчизну, незалежність та територіальну цілісність України не поширюється на іноземців та осіб без громадянства, проте 06.10. 2015 р. були внесені зміни до зазначеного закону, згідно з якими, ці суб'єкти можуть проходити військову службу в Збройних Силах України лише за контрактом (добровільно). Приймаються на службу іноземці та особи без громадянства за контрактом на посади рядового, сержантського і старшинського складу (ч. 1 ст. 21-1) вони повинні відповідати вимогам, які передбачені ч.2 ст.21-1. Відповідно до ч.3 ст.21-1, для прийняття на службу вони повинні звернутися до військового комісаріату за місцем їх проживання [15].

Статтею 67 Основного Закону передбачено обов'язок сплачувати податки і збори [8]. Розмір та порядок сплати конкретизується Податковим кодексом України. Вичерпний перелік податків та зборів загальнодержавного та місцевого значення міститься відповідно у статтях 9 та 10 Податкового кодексу України.

Висновки. Проаналізувавши законодавство України щодо питання адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, зроблено наступні висновки.

1. Іноземці та особи без громадянства характеризуються тим, що мають менший обсяг правосуб'єктності в порівнянні з громадянами, це пов'язано з постійним зв'язком між громадянами та державою, що є основою громадянства.

2. Наразі існує тенденція щодо розширення обсягу прав іноземців та осіб без громадянства, відбувається певне зрівняння з адміністративно-правовим статусом громадян, що у свою чергу підтверджує, що в Україні для цих категорій осіб встановлений національний режим, за винятком низки прав та обов'язків.
3. Встановлено ряд недоліків у джерелах (формах) права в контексті адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, що свідчить про доцільність упорядкування нормативно-правової бази та подолання в ній розбіжностей.
4. Виявлено, що повсякчас конституційні приписи треба тлумачити розширено, бо те, що в Основному Законі текстуально закріплено можливість лише громадян, не завжди означає, що такої можливості позбавлені іноземці та особи без громадянства.

Література

1. Трихліб К. О. Правовий статус. Велика українська юридична енциклопедія. Т.3. Загальна теорія права. Х. Право. 2017. С. 534-536.
2. Фролов Ю. М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012. № 25. С. 549-557. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2012_25_70.
3. Битяк Ю. П., Балакарева І. М., Бойко І. В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків: Право, 2020. 392 с.
4. Загородня Н. В. Адміністративно-правовий статус громадян України // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 33. С. 75-77. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_33_21.
5. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

6. Бахрах Ю.П. Адміністративне право України. Харків: Право. 2004. 527 с.
7. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України. 2013. 342 с.
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
9. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. 2016. № 3. Ст. 149.
10. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV // Відом. Верховної Ради України. 1999. № 45. С. 397.
11. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. С.232.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відом. Верховної Ради України. 2012. № 19–20. С. 179.
13. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відом. Верховної Ради України. 2017. № 38–39. С. 380.
14. Питання здобуття вищої освіти деякими категоріями осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2018 р. № 729. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/729-2018-п>.
15. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII // Відом. Верховної Ради України. 1992. № 27. С. 385.