

Воронецька-Зозуля Н. С.,
асистент кафедри міжнародного та європейського права
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕБУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

SPECIAL FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STAY OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN UKRAINE

У статті досліджено деякі питання правового регулювання перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, нормативного визначення порядку їх в'їзду в Україну, встановлення підстав, строків перебування та документування вказаних осіб в Україні. Проаналізовано чинне законодавство у досліджуваній сфері.

Ключові слова: правове регулювання, іноземець, особа без громадянства, апатрид.

В статье исследованы некоторые вопросы правового регулирования пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине, нормативного определения порядка их въезда в Украину, определения оснований, сроков пребывания и документирования указанных лиц в Украине. Проанализировано действующее законодательство в исследуемой сфере.

Ключевые слова: правовое регулирование, иностранец, лицо без гражданства, апатрид.

The article considers questions of legal regulation of stay of foreigners and stateless persons in Ukraine with regard to the normative procedure of the order of entry into Ukraine, the establishment of grounds, terms of stay, and documentation of these persons in Ukraine. The current legislation in this field was analyzed.

Key words: legal regulation, foreigner, stateless person, apatrid.

У сучасних умовах світової глобалізації міграційні процеси в світі є масштабним і водночас динамічним явищем у різних сферах життя. Зокрема, міграція є одним із важливих чинників впливу в політичній, економічній, соціальній та культурній сферах як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні.

Враховуючи соціально-економічні чинники та геополітичне розташування України, актуальним є формування державою узгодженеї та послідовної міграційної, зокрема імміграційної політики, а відповідно, і забезпечення належного державного регулювання міграційних процесів в Україні.

Крім того, євроінтеграція України, як один із пріоритетних напрямів зовнішньої та внутрішньої політики України, передбачає створення надійних механізмів адміністративно-правового регулювання забезпечення прав і свобод особи.

Науковий аналіз нормативно-правових актів, що врегульовують питання перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, свідчить про необхідність узгодження певних законодавчих невідповідностей і систематизації законодавства у цій сфері.

У вітчизняній науці правові основи перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні досліджували В.І. Олефір, А.І. Супруновський, В.М. Шаповал, І.О. Грицай, Л.Р. Наливайко, К.В. Степаненко, Ю.І. Римаренко, С.Б. Чехович та ін.

Однак все ще існує необхідність вдосконалення нормативно-правового регулювання зазначених питань, актуальним є створення єдиної узгодженої системи нормативно-правових актів у вказаній сфері міграційних відносин і забезпечення ефективного механізму їх реалізації.

Метою статті є з'ясування особливостей правового регулювання перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. Для реалізації поставленої мети необхідно дати визначення понять: «правове регулювання», «іноземець», «особа без громадянства»; дослідити нормативно-правові акти у цій сфері.

Насамперед необхідно з'ясувати зміст поняття «правове регулювання». Отже, термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» («правило») й означає упорядкування, приведення чогось у відповідність із чимось [1, с. 296].

О.В. Зайчук наводить думки П. Рабіновича та А. Черданцева щодо визначення правового регулювання. Так, під правовим регулюванням П. Рабінович розуміє здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони і розвитку.

А. Черданцев зазначає, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [1, с. 296].

О.Ф. Скаакун визначає, що правове регулювання суспільних відносин – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона, захист і розвиток. Юридичними засобами правового регулювання виступають правові норми, правовідносини, акти реалізації і застосування права [2, с. 251].

До правових засобів Ю. Тихомиров відносить також дії: видання підзаконних нормативно-правових

актів на основі та відповідно до закону, процес скасування та зміни цих актів, правильне застосування законів тощо [1, с. 296].

Таким чином, у юридичній літературі сформувалося майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [1, с. 297].

Так, нормативну основу правового регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні становлять Конституція України, міжнародні правові акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що врегульовують суспільні відносини у міграційній сфері.

Формування міграційного законодавства України було розпочато з проголошенням незалежності України та прийняттям Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. У IV розділі Декларації проголошувалося, що «Українська РСР має своє громадянство; регулює імміграційні процеси» [3].

Виходячи з тексту самої Декларації, зрозуміло, що подальшою реалізацією її положень у сфері міграційної політики нашої держави стало прийняття відповідних законів із наступним їх виконанням шляхом запровадження підзаконних нормативно-правових актів.

Конституція України, як Основний закон держави, займає ключове місце в системі нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні. Відповідно, ст. 92 Конституції України передбачає, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин та, зокрема, засади регулювання міграційних процесів. Ст. 26 Основного закону закріплено правовий статус іноземців та осіб без громадянства, зокрема ч. 1 передбачено, що іноземці та особи без громадянства, що 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 [4]. Отже, відповідно до положень ч. 1 ст. 26 Конституції України, для іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, запроваджено національний режим, але з окремими особливостями його застосування до різних категорій зазначених осіб [5, с. 26]. Згідно з ч. 2 вказаної статті, іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, ст. 33 Конституції гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно зали-

шати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [4].

Враховуючи пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішньодержавного права, важливе місце в системі нормативно-правового регулювання міграційних процесів загалом та питань перебування іноземців та апатридів в Україні зокрема є міжнародні правові акти, серед яких варто зазначити: Конвенцію ООН про статус біженців 1951 р., Протокол щодо статусу біженців 1967 р., Конвенцію про статус апатридів 1954 р., Європейську конвенцію про статус трудящих-мігрантів від 1977 р. і значну кількість двосторонніх міжнародних договорів за участю України в міграційній сфері. Однак у цій статті буде проаналізовано норми національного законодавства як засіб правового регулювання зазначених питань.

Законодавче регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні закріплено в Законах України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту», «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчуєть особу чи її спеціальний статус», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про прикордонний контроль» та ін.

Автор статті вважає доцільним надати коротку характеристику деяким вказаним законам і дослідити їх співвідношення та взаємозв'язок із підзаконними нормативно-правовими актами, які видаються відповідно до закону та врегульовують питання їх організації в процесі реалізації міграційної політики держави.

Основні засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду та виїзду, а також відповідальність за вчинені цією категорією осіб правопорушення встановлює Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. (далі – Закон) [6]. У Законі дано визначення понять «іноземець», «особа без громадянства», «нелегальний мігрант» та ін., встановлено порядок в'їзду таких осіб в Україну та виїзду з України, вказані правові підстави для їх легального перебування в Україні, визначені документи, що посвідчують особу іноземця або особу без громадянства та підтверджують законні підстави для їх постійного чи тимчасового проживання в Україні.

Отже, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону, іноземцем є особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особою без громадянства є особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Крім того, щодо такої особи, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою, у ст. 1 Конвенції про статус апатридів застосовано термін «апатрид» [7]. Okremо законодавець визначає іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних

підставах, як іноземців та осіб без громадянства, що в установлному законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території або тимчасово перебувають в Україні.

Так, ч. 1 ст. 9 Закону передбачено, що право на в'їзд до України мають іноземці та особи без громадянства за наявності паспортного документа й одержаної у встановленому порядку візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. Ст. 16 Закону встановлює порядок реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну. Однак законодавець уточнює, що ці правила не поширюються на осіб, які перетинають кордон із метою визнання їх біженцями, або осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту чи отримання притулку.

П. 16 ч. 1 ст. 1 вказаного закону містить визначення паспортного документа іноземця. Так, паспортний документ іноземця – документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця або особу без громадянства, надає право на в'їзд або виїзд із держави і визнається Україною [6].

Правила оформлення візи та перелік документів, необхідних для її отримання, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Донедавна діяли Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 01 червня 2011 р. Однак 01 березня 2017 р. Постановою № 118 Уряд затвердив нові Правила оформлення в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію. Були запроваджені такі нововведення, як можливість он-лайн подання візових анкет через веб-сторінку Міністерства закордонних справ України; було розширено перелік держав, громадяни яких можуть оформлювати візи для поїздок із діловою і туристичною метою у пунктах пропуску через державний кордон України; зменшено строки оформлення віз – у терміновому порядку до 5 робочих днів, у звичайному – до 10 робочих днів; знижено до 65 доларів США тарифну ставку за оформлення усіх типів віз та встановлено єдину ставку за оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон у розмірі 150 неоподатковуваних мінімумів громадян; збільшено термін дії довгострокової візи D – за новими правилами вона видається як багаторазова на 90 днів; скасовано необхідність надання запрошення для в'їзду в Україну з приватною або діловою метою, оформленіх у Державній міграційній службі України. Натомість передбачається оформлення віз на підставі нотаріально засвідченого запрошення фізичної особи або листа-звернення юридичної особи; надано можливість подання пакета документів для оформлення візи до закордонної дипломатичної установи України або зовнішнього постачальника послуг особисто, через законного представника або з використанням засобів поштового зв'язку; проведення співбесід із заявниками із використанням за-

собів віддаленого зв'язку, які дозволяють здійснити візуальну ідентифікацію заявника [8].

Сам порядок та алгоритм дій під час оформлення запрошення на отримання візи та порядок оформлення віз для в'їзду в Україну іноземцями й особами без громадянства розробляється і затверджується відповідними органами, що забезпечують виконання міграційного законодавства.

Питання щодо встановлення терміну легального перебування іноземців та апатридів в Україні визначені черговим підзаконним нормативно-правовим актом, а саме Постановою Кабінету Міністрів України № 150 «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15 лютого 2012 р.

Строк перебування іноземців, які є громадянами держав із візовим порядком в'їзду, а також осіб без громадянства, обмежено терміном дії візи, якщо інше не визначено міжнародними договорами України.

Окремо визначено строк перебування за візою, оформленою до 11 вересня 2011 р. Такий термін встановлено на період дії візи, але не більше за 90 днів протягом 180 днів.

Якщо вказані особи прибули з держав із безвізовим порядком в'їзду, вони можуть тимчасово перебувати на території України не більше 90 днів протягом 180 днів. Вказані положення діють, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України [9].

Отже, безвізний режим не потребує обов'язкового оформлення візових документів, але не скасовує реєстраційного порядку в'їзду та виїзду, тобто наявності паспортного документа та його пред'явлення на кордоні. Він встановлюється на умовах взаємності міжурядовими угодами, а також може передбачатися у національному законодавстві. В інших випадках потрібно отримати візу [5, с. 143].

За умови легального перебування в Україні іноземцю або особі без громадянства може бути продовжено такий строк перебування, що свідчить про гуманність українського міграційного законодавства, адже підставами для продовження терміну може бути хвороба чи потреба в лікуванні, вагітність, пологи або ж необхідність догляду за хворим членом родини, подання заяви про отримання дозволу на імміграцію чи набуття громадянства України та ін. Вказані положення та порядок їх застосування встановлено вищезгаданою Постановою Кабінету Міністрів України № 150, відповідно до якої Наказом Міністерства внутрішніх справ № 884 від 20 липня 2015 р. затверджене «Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду». Обчислення такого строку здійснюють посадові особи Державної прикордонної служби України та Державної міграційної служби України шляхом відрахування від дня фактичного в'їзду 180 днів назад. Вважається, що іноземець не порушив зазначений строк, якщо в межах цього 180 денного періоду він перебував в Україні не більше 90 днів [10].

Однак не варто забувати і про імперативний характер норм міграційного права, які передбачають притягнення до відповідальності у разі їх порушення. Так, ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення іноземцями чи особами без громадянства правил перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію [11].

Що стосується підтвердження права іноземця чи особи без громадянства на постійне чи тимчасове проживання в Україні, то такими документами є посвідка на постійне проживання та посвідка на тимчасове проживання. Ст. 5 Закону містить перелік підстав для отримання вказаних документів [6]. Однак, щоб ознайомитися з механізмом їх оформлення та видачі, необхідно звернутися до Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 251 від 28 березня 2012 р. [12]. Саму ж процедуру розгляду заяв для оформлення або обміну вказаних документів та прийняття за результатом їх розгляду рішень передбачає вже інший нормативно-правовий акт, а саме Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 липня 2013 р. № 681 «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання» [13].

Так, іноземець чи особа без громадянства, які прибули в Україну на тимчасове проживання, для забезпечення свого легального перебування в країні повинні оформити посвідку на тимчасове проживання. Відповідно до ст. 4 Закону [6], таке право мають особи, які прибули в Україну для працевлаштування; з метою навчання; возз'єднання сім'ї з громадянами України або іноземцями, які перебувають на території України на законних підставах; реалізації проектів міжнародної технічної допомоги; з метою проповідування релігійних віровчен; для роботи у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні; з метою участі в міжнародних і регіональних волонтерських програмах та ін. У свою чергу, під час оформлення посвідки на тимчасове проживання, згідно з однією з указаних підстав, необхідно дотримуватися визначеного порядку, передбаченого низкою нормативно-правових актів із різних галузей права.

Що стосується посвідки на постійне проживання, то, згідно з указаною статтею Закону, на її отримання мають право іноземці та особи без громадянства, які прийняли рішення про припинення громадянства України, однак до того часу постійно проживали і залишилися проживати на її території, та особи, які можуть іммігрувати в Україну на постійне проживання. Щоб визначити, хто саме має право на імміграцію, законодавець відсилає нас до наступного нормативно-правового акта – Закону України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 р.

Закон України «Про імміграцію» визначає умови та порядок імміграції в Україну, містить визначення понять «імміграція», «іммігрант» та ін., визначає порядок встановлення квоти імміграції, надання дозволу на імміграцію і видачі посвідки на постійне проживання, скасування дозволу на імміграцію та встановлює повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію [14]. На основі вказаного Закону та на його виконання Кабінет Міністрів України прийняв відповідні постанови. Так, реалізацію ст. 5 Закону забезпечує Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданням про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26 грудня 2002 р. [15].

Окремого дослідження потребує питання визначення в Україні особи біженцем або такою, що потребує додаткового чи тимчасового захисту. Однак порядок регулювання відносин у цій сфері, встановлення, втрати чи позбавлення такого статусу визначено Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту» [16]. Що стосується законодавчого регулювання надання притулку в Україні, то ч. 2 ст. 26 Конституції України передбачено, що іноземним громадянам та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [4]. Однак сьогодні належного законодавчого регулювання інституту притулку в Україні не існує.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що правове регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні здійснюється нормами національного законодавства з урахуванням загальнознаних норм міжнародного права. Варто зазначити, що значна кількість вказаних норм має не лише матеріальний, а й процесуальний характер, наприклад, норми, що встановлюють процедуру документування іноземців та осіб без громадянства в Україні. Крім того, необхідно відзначити значну кількість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують вказані питання і, як наслідок, складнощі органів державного управління в процесі їх реалізації.

Неважаючи на затвердження Указом Президента України 30 травня 2011 р. Концепції державної міграційної політики з метою створення належних умов реалізації державної політики у сфері міграції, зокрема удосконалення законодавства щодо в'їзду іноземців та осіб без громадянства та виїзду їх з України [17], на думку автора статті, сьогодні правотворча та правозастосовна діяльність органів державної влади у процесі реалізації міграційної політики в Україні перебуває на етапі розвитку і потребує систематизації, що забезпечить належне правове регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні зокрема і створить ефективний механізм реалізації міграційної політики нашої держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 687 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. К.: Всеукр. асоціація вид. «Правова єдність», 2009. 520 с.
3. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. за № 55-ХII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. за № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Наливайко Л.Р., Грицай І.О., Степаненко К.В. Міграційне право: навч. посіб. К.: «Хай-Тек Прес», 2014. 256 с.
6. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. за № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 179.
7. Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 р. Офіційний вісник України. 2013. № 12. Ст. 450.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 01 березня 2017 р. № 118. Урядовий кур'єр. 2017. № 80.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15 лютого 2012 р. № 150. Урядовий кур'єр. 2012. № 44.
10. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду» від 20 липня 2015 р. № 884. Офіційний вісник України. 2015. № 69.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. за № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «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 р. № 1983» від 28 березня 2012 р. № 251. Урядовий кур'єр. 2012. № 75.
13. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання» від 15 липня 2013 р. № 681. Офіційний вісник України. 2013. № 64.
14. Закон України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 р. за № 2491-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 179.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26 грудня 2002 р. № 1983. Урядовий кур'єр. 2003. № 7.
16. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. за № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.
17. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011. Урядовий кур'єр. 2011. № 120.