

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

УДК 347.176(477)

**О.В. ГОРЖІЙ,**  
*магістрант спеціальності «Правознавство»  
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

У статті порушуються проблемні питання застосування юридичних термінів і понять, які вживаються в різних нормативно-правових актах України та порушуються питання імміграційної ситуації в Україні.

*Ключові слова: іноземці, громадяни, імміграція, біженці, особи без громадянства.*

**Постановка проблеми.** Актуальністю цього дослідження є насамперед ряд юридичних термінів і понять, які вживаються в Законах України «Про міжнародне приватне право» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і розгляд можливих шляхів їх заміни. Також досить суттєвою проблемою на сьогодні є, на наш погляд, розгляд імміграційної ситуації в Україні, яка постала перед державою. Якщо розглядати проблемні аспекти визначення правового статусу іноземців в Україні, перш за все можна сказати, що перебування іноземних громадян у чужій для них країні завжди є питанням непростим та неоднозначним як для самих іноземців, так і для влади цієї країни. Влада, впроваджуючи ті чи інші норми права, декларує на офіційному рівні своє ставлення до іммігрантів, намагається передбачити та одночасно визначити шляхи вирішення певних проблем, що неминуче виникають у зв'язку з в'їздом і проживанням іноземців на її території.

**Аналіз останніх досліджень цієї проблеми.** Різними аспектами визначення правового статусу різноманітних категорій фізичних осіб в Україні займається широке коло правознавців, представників конституційного права України, адміністративного права України, міжнародного приватного права України та міжнародного права.

**Метою** цієї статті є дослідження і розгляд проблемних питань імміграційної ситуації в Україні та дослідження ряду термінів і понять, які вживаються в законодавстві України щодо іноземних громадян в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Серед широкого кола законодавчих актів, що стосуються регулювання статусу різних категорій фізичних осіб, є чимало недоліків, серед яких можна визначити недосконалість тлумачення понять, термінів, які застосовуються в цих нормативних актах, і в результаті цього окремі категорії фізичних осіб можуть бути позбавлені прав, які їм належать. Зокрема, навіть у Конституції України стосовно цього питання термінологія є не досить зрозумілою. А саме, в ній застосовуються різні терміни щодо громадянства: в одних випадках застосовується поняття «громадянин України», а в іншому випадку – просто «громадянин». На наш погляд, це досить суттєві розбіжності, тому що, врешті-решт, не зовсім зрозуміло, на яке все ж таки коло суб'єктів поширюється низка статей Конституції України, зокрема можна виділити в цій сфері ст. 39, в якій говориться що «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно повідомляються органи виконавчої влади чи органи місцевого

самоврядування» [1]. Як бачимо, не зрозуміло, збиратися можуть лише громадяни України чи й фізичні особи, які мають громадянство будь-якої держави. Але це не так суттєво, як наприклад, те, що ця стаття позбавляє права на мирні збори біженців та осіб без громадянства. І це, на жаль, не одна стаття Конституції України, де вживається термін «громадянин», і таким чином низки прав позбавлені біженці та особи без громадянства.

Та при цьому всьому кожна держава вишукує свої власні моделі імміграційної політики, які не тільки забезпечували б упорядкування імміграційних процесів та подолання неприємних наслідків неконтрольованої імміграції, а і відповідали б загальноприйнятим міжнародним принципам захисту прав і свобод мігрантів, сприяли їх скорішій адаптації до національного, соціально-економічного та культурного середовища. Проте обов'язковою передумовою розробки будь-якої концепції імміграційної політики є передусім аналіз та об'єктивна оцінка стану імміграційної ситуації у державі та прогнозування динаміки розвитку міграційних потоків на майбутнє.

У багатьох законодавчих актах України, що регулюють правовий статус різних категорій фізичних осіб, використовується чимало юридичних термінів та понять, які, на нашу думку, потребують уточнення й роз'яснення з боку судів і правознавців. Зокрема, потрібно звернути увагу на таке поняття, як «місце перебування». Це поняття використовується Законом України «Про міжнародне приватне право» від 2005 р. [2]. Розглядаючи цей закон, ми бачимо, що всі колізійні питання, які можуть виникнути у зв'язку з правовим статусом фізичних осіб, регулюються в цьому законі за допомогою загальної колізійної прив'язки «особистий закон фізичної особи». Саме право якої держави слід розуміти під «особистим законом» окремих категорій фізичних осіб детальніше розтлумачується в ст. 16 цього Закону. Наприклад, можна сказати, що особистим законом іноземного громадянина вважається право держави, громадянином якої він є. Разом із цим особистим законом біженця вважається право держави, у якій він має місце перебування.

Отже, виникають деякі запитання стосовно «особистого закону», а саме чому не застосовується до біженців «право держави, на території якої фізична особа проживає», тому що в міжнародному приватному праві така колізійна прив'язка більш розповсюджена. Тому разом із цим і постає питання «як все ж таки тлумачити поняття, «місце перебування»?».

Стосовно цього є науково-практичний коментар до Закону України «Про міжнародне приватне право» В.В. Васильченко, в якому говориться, що: «прив'язка особистого закону біженця до права держави, в якій він має перебування, зумовлена об'єктивними причинами ... оскільки перш ніж біженець отримує у країні безпечного перебування постійне місце проживання може пройти досить тривалий час, протягом якого він не матиме права на належний захист» [8].

Але з цим можна не погодитись, і це пов'язане з тим, що в міжнародному приватному праві під місцем проживання фізичної особи розуміється дещо інше, ніж у внутрішньому праві. А саме в цивільному чи адміністративному праві термін «місце проживання» має на увазі зв'язок особи з територіальною одиницею держави (областю, містом, районом, вулицею) і визначається з метою, наприклад, визначити, в який державний медичний заклад особа може звернутися по відповідну допомогу або з метою визначення, до якого суду звертатися з позовом для вирішення спірних питань (територіальна підсудність). А от у міжнародному приватному праві термін «місце проживання» означає зовсім інше, а саме зв'язок фізичної особи з певною країною для того, щоб розуміти, право якої держави потрібно застосовувати для правового регулювання різних питань, які можуть виникати з певною фізичною особою. Отже, ті роз'яснення, які наводяться в науково-практичному коментарі В.В. Васильченка, є не досить переконливими.

Також у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 2003 р. [3] зазначається, що під місцем перебування розуміють адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік (ст. 3). Тому якщо знову ж таки розглядати такий термін, як «закон місця перебування», можна в цьому випадку застосовувати положення даного закону для визначення цього поняття.

Окремим питанням необхідно розглянути стан дотримання в Україні прав біженців та шукачів притулку, які традиційно визнаються однією з найуразливіших груп мігрантів. Та-

кий стан справ зумовлений кількома причинами, у тому числі неопрацьованістю відповідного законодавства України, ускладненістю механізмів реалізації визначених ним прав біженців і шукачів притулку, неприділенню державою належної уваги до проблем іноземців. У ч. 2 ст. 26 Конституції України визначено, що іноземним громадянам і особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [1]. Яких-небудь підстав або критеріїв для надання притулку Конституція України не називає. Тому для встановлення змісту цього інституту необхідно звернутися до загальноєвропейських норм міжнародного права. Можна стверджувати, що незважаючи на те, що Україна приєдналась до Конвенції ООН про статус біженців від 1951 р. та Протоколу до неї від 1967 р., має власний Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового притулку», забезпечення дотримання прав іноземних громадян цієї категорії продовжує залишатися на досить низькому рівні, що відзначається численними міжнародними та вітчизняними експертами.

Слід зазначити, що Конвенція про статус біженців та Протокол до неї були ратифіковані Україною лише у 2002 р., вже після видання власних законодавчих актів, які регламентують порядок перебування в державі іноземців, у тому числі біженців та шукачів притулку. Проте дуже важливим є той факт, що Україна приєдналась до вищезазначеної Конвенції без будь-яких застережень, а тому відповідно до Закону України «Про міжнародні договори», при виникненні правових колізій між окремими нормами внутрішньодержавного та міжнародного правового акту, повинні застосовуватися саме положення міжнародного договору [2], що не завжди забезпечується у реальному житті. Головні труднощі для мігрантів у новій для них країні викликають повсякденні дії, що призводить до безлічі питань та труднощів, тому що основні особливості громадської поведінки на батьківщині виконуються автоматично. Для осіб, які вимушені тікати зі своїх країн, це в першу чергу стосується питань отримання легального статусу в Україні, який би надавав змогу реалізувати певні права. Для забезпечення життєвих потреб біженець повинен або мати власні кошти, або отримувати допомогу від держави. Біженець зазвичай не має заощаджень. Відразу знайти собі джерело доходу в новій для нього країні дуже складно, тому держава повинна спростити вирішення такої проблеми для цієї категорії осіб, у першу чергу це стосується щойно прибулих. Та чи не головною проблемою для біженців є питання працевлаштування, і причинами ускладнень є не тільки безробіття у державі, незнання іноземцями української мови або відсутність документів про фахову кваліфікацію, а і наявність певних протиріч у законодавстві. Закон України «Про зайнятість населення» (ст. 3 п. 4) поширює законодавство про зайнятість виключно на іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні [5]. У той же час біженці відповідно до закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового притулку» розглядаються як іноземні громадяни чи особи без громадянства, які знаходяться в Україні на законних підставах [4]. Така, на перший погляд, незначна розбіжність у формулюванні, призводить до того, що біженці не завжди можуть отримати у центрах зайнятості допомогу в пошуках роботи, визначенні статусу безробітного та виплаті соціальної допомоги.

Необхідно зазначити, що навіть за таких умов правова захищеність іноземців, які в офіційному порядку набули в Україні статусу біженців та документовані відповідними посвідченнями, набагато вища, ніж шукачів притулку – однієї з найбільш безправних категорій іноземців. Показовим у цьому сенсі є той факт, що відповідно до Закону України «Про іноземців та осіб без громадянства» біженцям надаються рівні з громадянами України права на трудову діяльність, освіту чи охорону здоров'я [6], а шукачі притулку такої преференції позбавлені. Таким чином, шукачі притулку до отримання статусу біженця (а така процедура нерідко затягується на багато місяців) фактично позбавляються економічних та соціальних прав і вимушені шукати будь-які шляхи забезпечення свого існування, в тому числі і в обхід існуючого законодавства.

В Україні порядок зміни фізичною особою свого місця проживання регулює Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», дія якого поширюється як на громадян України, так і на іноземців, що перебувають в державі на законних підставах. Ураховуючи те, що біженці належать саме до цієї категорії іноземців, порядок зміни ними адреси свого проживання повинен здійснюватися максимально просто. Однак ст. 6 зазначеного закону передбачає, що будь-яка особа, змінивши місце проживання,

зобов'язана протягом 10 днів зареєструватись за новою адресою, подавши для цього в органи внутрішніх справ відповідну письмову заяву, свій паспортний документ та талони зняття з реєстраційного обліку. Зазначене положення зовсім не враховує той факт, що біженці взагалі не мають паспортного документа – посвідки на проживання в Україні – і просто не можуть виконати зазначену умову проведення реєстрації. Це призводить до того, що переїзд біженця на проживання до населеного пункту іншої області можливий лише після попереднього письмового погодження цього питання між територіальними органами Державного комітету у справах національностей та релігій і Служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України як за місцем майбутнього, так і попереднього проживання. Така процедура досить тривала у часі, крім того, біженець, на відміну від громадянина України, вимушений неодноразово відвідувати зазначені органи, писати відповідні заяви тощо. Разом із тим зазначена проблема може бути легко вирішена, якщо іноземцю на підставі отриманого посвідчення біженця територіальним підрозділом служби громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України буде видаватись тимчасова посвідка на проживання, що за умов внесення відповідних змін до законодавчої бази значно спростить не тільки процедуру реєстрації місця проживання біженців, а і їхнє працевлаштування, отримання медичної допомоги тощо.

У свою чергу, шукачі притулку, передавши клопотання про отримання статусу біженця у певний територіальний орган Державного комітету у справах національностей та релігій і зареєструвавши відповідну довідку у підрозділі внутрішніх справ, взагалі практично не мають можливості змінити місце свого проживання, оскільки повинні очікувати прийняття рішення і отримання остаточної відповіді на своє клопотання саме через цей територіальний орган. Такий стан справ можна розцінювати як порушення ст. 33 Конституції України, яка гарантує свободу пересування та вільний вибір проживання кожному, хто на законних підставах перебуває на її території [7].

Отже, в українському законодавстві, яке регулює правовий статус іноземців та осіб без громадянства, залишається ще велика низка прогалин та питань, які потребують уточнення з боку правознавців та судової практики. Законодавцю слід звернути увагу також на ті розбіжності в Конституції України, зокрема, її ст. 39 щодо використання термінів «громадяни» та «громадяни України» та можливо замінити цей термін дещо іншим, який не обмежував би права біженців та осіб без громадянства. Або ж додати до ст. 39 також терміни «біженці» та «особи без громадянства».

Потрібно звернути увагу також на приведення у деяких питаннях національного законодавства у відповідність з міжнародними нормами.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – У редакції 06.10.2013// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV – У редакції від 09.06.2013// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – №32. – Ст. 422.
3. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 №1382-IV – У редакції від 02.02.2014// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – №15. – Ст. 232.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового притулку: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI – У редакції від 29.11.2012// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – №16. – Ст. 146.
5. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI – У редакції від 11.08.2013// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 24. – Ст. 243.
6. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI – У редакції від 11.08.2013// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
7. Захист прав іноземців та шукачів притулку [ Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298364107>
8. Васильченко В.В. Науково-практичний коментар Закону України «Про міжнародне приватне право» / В.В. Васильченко. – К.: Істина, 2007. – 200 с.

В этой статье рассматриваются проблемные вопросы определения юридических терминов и понятий, применяемых в различных нормативно-правовых актах Украины, а также затрагиваются вопросы иммиграционной ситуации в Украине.

*Ключевые слова: иностранцы; граждане; иммиграция; беженцы; лица, не имеющие гражданства.*

This article discusses the problematic issues of legal definitions of terms and concepts used in various legal acts of Ukraine, and also addresses the immigration situation in Ukraine.

*Key words: aliens; citizens; immigration; refugees; stateless persons without citizenship.*

*Одержано 25.10.2013.*