

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

*Ірина Козинець,
старший викладач
Чернігівського державного інституту права,
соціальних технологій та праці*

Серед проблем, які вирішує Україна, однією з найважливіших є здійснення прав людини та громадянина. Це закономірно, адже права й свободи людини та громадянина в наш час стали загальновизнаною найвищою цінністю. Нині визнання та практичне здійснення прав і свобод людини і громадянина стало основним критерієм демократичності держави.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства - частина загального правового становища людини в державі, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Тому необхідно мати чітке уявлення про суть, відмінності та особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства в зарубіжних країнах.

Правовий статус іноземних громадян вивчали багато дослідників, зокрема, українські: М.Буроменський, І.Ковалишин, О.Малиновська, Ю.Тодика, В.Шаповал, С.Чехович та ін., російські: М.Баглай, М.Вітрук, Л.Воєводін, Л.Галенська, Л.Лазарєв, О. Лукашова, В.Чиркін та ін.. Однак не всі зверталися до порівняльних досліджень. Вивчення цієї проблеми має велике теоретичне й практичне значення, оскільки норми стосовно правового статусу іноземців та осіб без громадянства потребують подальшого вдосконалення. Це особливо важливо в зв'язку з розвитком світових інтеграційних процесів, входженням України до світового співтовариства.

Мета статті - з'ясування суті та відмінностей у правовому статусі іноземців та осіб без громадянства шляхом аналізу нормативних джерел зарубіжних країн.

На будь-якій території, в межах якої держава здійснює верховну владу, законодавчим шляхом установлюється правовий режим території і визначаються права та обов'язки осіб, що проживають в її межах. Сукупність

прав і обов'язків становить правовий статус особи в конкретній державі [1, с.106]. Факт проживання осіб на території цієї держави означає наявність їх фактичного зв'язку з державою перебування. Крім фактичного зв'язку між державою і людьми, що проживають на її території, існує правовий зв'язок, який виражається в наявності прав і обов'язків щодо держави і в підпорядкуванні її суверенній владі. Іноземець знаходиться під повною територіальною юрисдикцією країни перебування і під особистою юрисдикцією держави, громадянином якої він є. Перевага належить територіальній юрисдикції.

Виникнення категорії “правовий статус іноземців” пов'язане з розвитком людської цивілізації і, зокрема, з розвитком міжнародних відносин, які, у свою чергу, впливають на створення й розвиток норм законодавства про іноземців та осіб без громадянства.

Так, витоками сучасного “права іноземців”, що визначали статус іноземців у державі перебування, є римське право, норми якого регулювали в Стародавньому Римі відносини між переміжниками (особи, які не були римськими громадянами). Для таких осіб був створений особливий правовий режим і утворений спеціальний орган (*praetor peregrinis*), до компетенції якого входив розгляд суперечок між ними. Пізніше ці норми були закріплені в римському цивільному праві [1, с.113-114].

На першому етапі розвитку міжнародних відносин у період рабовласництва і раннього середньовіччя, внаслідок політичної, культурної і релігійної винятковості і замкнутості держав, відношення до іноземців було ворожим, що, як правило, створювало неможливість їх доступу на територію держави.

У XIX ст. під впливом розвитку міжнародних економічних зв'язків іноземці користувалися спеціальним режимом, який в одних випадках був більш обмеженим, ніж режим місцевих громадян, а в інших - сприятливішим. Так, у країнах Близького Сходу і в Китаї існував, так званий, режим капітуляцій, коли іноземці виключалися з підпорядкування місцевій юрисдикції.

У період переходу до буржуазного етапу розвитку міжнародних відносин

іноземці допускалися в іншу державу, але займали в ній особливе положення: або їх повноправність була обмежена, або вони перебували у відокремленому положенні, або, навпаки, їм надавалися виняткові пільги. Повноправність іноземців поширювалася лише на сферу цивільних правовідносин, а не публічних.

Із розвитком міжнародних відносин з'являються міжнародні угоди щодо охорони іноземців, зокрема, у сфері торгових відносин у вигляді договорів про безпеку і свободу торгівлі на випадок війни. За іноземцями визнавалося право здійснювати різного роду юридичні операції: одружуватися, володіти рухомим і нерухомим майном, займатися торгівлею, промисловістю тощо. Проте в кінці XIX ст. в деяких державах виникає тенденція щодо обмеження цивільних прав іноземців. Так, у Росії, Мексиці, США, Норвегії іноземці були обмежені в правах володіння нерухомістю, що пояснювалося проведенням державами відповідної земельної політики [2, с.32].

Загальна тенденція в галузі цивільного законодавства того періоду полягала в тому, що іноземець користувався, нарівні з підданими держави, охороною майнових прав та прирівнювався до власного підданого щодо кримінальної юрисдикції. У сфері цивільного судочинства до кінця XIX ст. права іноземців були значно обмежені. У другій половині XIX ст. держави, намагаючись згладити існуючу нерівність у цій сфері, укладали міжнародні договори щодо торгового й шлюбного права, виконання судових вироків іноземної держави, надання судової допомоги тощо. Так, зокрема, з'явилася відміна забезпечення позову заставою як обов'язкової умови лише для іноземців. Зрівнювання в правах здійснювалося, як правило, на умовах взаємності. За загальним правилом, іноземці зрівнювалися в правах з підданими в сфері торгівлі і промислів і не обкладалися ніякими особливими податками і зборами [2, с.33-34].

У політичній сфері права іноземців, зазвичай, обмежувалися. Виняткове положення, згідно з міжнародною практикою, займали іноземці, за якими визнавалося право екстериторіальності: короновані персони та їх сім'ї,

акредитовані дипломатичні агенти, а також військові кораблі й війська, що знаходилися в чужих водах і на чужій території.

Особливе положення і відносини встановлювалися між державою та іноземцями, що перебувають на її території і отримали притулок як політичні емігранти. У відповідності з міжнародною практикою будь-яка держава мала право надати притулок іноземцям, але при цьому вона приймала на себе етичний обов'язок щодо батьківщини емігранта. З метою припинення протиправної діяльності емігрантів стосовно вітчизняної держави, держава притулку відселяла емігрантів усередину країни або призначала місця для їх вільного перебування.

Новий етап у розвитку правового режиму іноземців та осіб без громадянства починається після ухвалення Статуту ООН. Всебічний розвиток зв'язків між державами, інтернаціоналізація суспільного життя спричинили значне збільшення чисельності іноземців та осіб без громадянства в більшості країн та посилення їх ролі в усіх сферах суспільних відносин. Зацікавленість держав у розвитку інтеграційних процесів вимагала забезпечення іноземцям та особам без громадянства досить широкого кола прав. Важлива роль у цьому процесі належить затвердженню загальноновизнаних прав людини. Подальший розвиток “право іноземців” отримало, в основному, у створенні особливого режиму для іноземців та осіб без громадянства в галузі публічного права. Як правило, “право іноземців” складається з правил поселення, прийому на роботу, придбання нерухомості, заняття певними професіями тощо.

Таким чином, право іноземців - це комплекс норм, що визначають спеціальний статус іноземців та осіб без громадянства. У вузькому значенні - це норми в основному конституційно-правового та адміністративно-правового характеру, які стосуються відмінностей правового статусу іноземця та осіб без громадянства від правового статусу власних громадян. У широкому значенні - це комплекс усіх норм, що визначають статус іноземця та особи без громадянства в будь-якому відношенні. Він може встановлювати відмінності або урівнювати з вітчизняними громадянами в правовому статусі.

Правовідносини з державою встановлюються в силу перебування особи на території відповідної країни, незалежно від її громадянства. Як показує зарубіжний досвід, критерієм міри визнання державою за іноземцями та особами без громадянства здатності мати однакові права зі своїми громадянами, залежить, перш за все, від зацікавленості в розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і демократичності влади: чим вищий ступінь того й іншого, тим менше відмінностей держава проводить між власними фізичними і юридичними особами та іноземними.

При цьому необхідно зазначити, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства закріплений і регулюється на території конкретної держави як положеннями конституції, так і спеціальними законами. Так, наприклад, конституції Болгарії (ч.2 ст.26), Чехії (ст.42), Словаччини (ст.52) [3], Основний Закон ФРН (р.1“Основні права”), конституції Іспанії (р. 1 “Про основні права та обов’язки” ст. 13), Греції (ст. 5), Канади (Конституційний акт 1982 року р.1) [4] зазначають, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають у країні, мають всі права та обов’язки згідно з Конституцією цієї держави, за винятком прав та обов’язків, для яких необхідне вітчизняне громадянство. Аналогічні положення закріплені в конституціях інших країн.

Відмінності між правами та обов’язками громадян і іноземців обумовлені, як правило, інтересами держави, принципом державного суверенітету та часто залежать від виду правового зв’язку особи з державою. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства визначається внутрішнім законодавством держави з урахуванням її міжнародних зобов’язань. При цьому, держава не наділяє іноземців правами та не покладає на них обов’язки, які б вважалися вторгненням у сферу суверенних прав держави [1, с.117]. Зокрема, на іноземців та осіб без громадянства не поширюється військовий обов’язок, вони не мають виборчих прав, не можуть займатися певними видами діяльності, посідати певні посади, іноді набувати деяких об’єктів нерухомості тощо. Проте слід зазначити, що іноземці, які постійно проживають у країні, на виборах в органи місцевого самоврядування все частіше отримують право голосу, а іноді, і пасивне виборче

право. Так, у Нідерландах іноземці, які прожили в країні не менше п'яти років, мають право голосу на виборах у місцеві органи влади. У Швеції в 1988 році 100 іноземців було обрано до муніципальних рад [5, с.79].

Відмінності в статусі іноземців і громадян конкретної держави також закріплені в текстах конституцій. Так, Конституція Мексики (ст. 33, ч. 3) забороняє іноземцям будь-яке втручання в політичні справи країни, а згідно зі ст. 22 ч. 1 Конституції Болгарії “іноземці та іноземні юридичні особи не можуть набувати право власності на землю, окрім спадкоємства згідно із законом. У цьому випадку їм слід поступитися своєю власністю”. У Конституціях США, Італії, Греції, України та інших держав прямо вказується на те, що президентом країни може бути тільки громадянин відповідної держави. Ця ж обов'язкова умова стосується парламентаріїв і державних службовців усіх рівнів державної влади та управління [4].

Як зазначалося вище, у багатьох країнах детально розроблене законодавство, яке врегульовує правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Так, законодавство Німеччини складається зі статті Конституції; Закону про місцеве проживання; Закону про свободу пересування; Закону про переміщених осіб; виконавчих наказів, наприклад, стосовно доступу іноземців на німецькій ринок праці. У Бельгії правову основу регулювання статусу іноземців складають: Закон про в'їзд на територію, проживання, право на поселення та видворення іноземців; Королівський декрет, що встановлює процедури, які виконуються Постійною комісією з розгляду апеляцій біженців. Законодавчу базу Греції становлять Закон “Про в'їзд-виїзд, перебування, працевлаштування, депортації іноземних біженців” і Декрет Президента “Про процедуру перевірки клопотань іноземців про визнання їх біженцями, анулювання, визнання і співпрацю з УВКБ”. В Іспанії - Органічний закон про права і привілеї іноземців та їх соціальну інтеграцію, Органічний закон про притулок, Королівський декрет. Законодавство Франції включає Указ, що стосується умов в'їзду і перебування іноземців, Закон про Французьке управління із захисту біженців та осіб без громадянства, Кодекс про в'їзд та

проживання іноземців [6, с.119-120].

Таким чином, законодавство зарубіжних країн, що регулює правове положення іноземців та осіб без громадянства, умовно можна поділити на три блоки: про в'їзд і отримання права на проживання; про перебування іноземців у країні; про інтеграцію і натуралізацію іноземців та осіб без громадянства. Залежно від підстав перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави розрізняють правовий статус:

- іммігрантів - осіб, які прибувають на постійне місце проживання або на тривалий час на територію іноземної держави, резидент на законній підставі;
- осіб, що тимчасово перебувають на території держави на законних підставах з метою отримання роботи, навчання, ділового спілкування тощо;
- осіб, що здійснюють транзитний проїзд по території держави;
- біженців;
- шукачів притулку;
- осіб, що знаходяться на території держави без належних правових підстав, порушуючи закон (нелегальні мігранти).

Кожен із зазначених статусів пов'язаний з певними правами й обов'язками особи. Обсяг правосуб'єктності негромадян коливається від визнання їх повністю правосуб'єктними (за винятком політичної сфери), надання допомоги в переселенні та адаптації до переслідування незаконно прибулих і видворення їх за межі держави.

Правове положення іноземців та осіб без громадянства, обсяг їх прав і обов'язків залежить від того, постійно чи тимчасово вони проживають у країні. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають у країні, мають доступ до більшості суспільних інститутів, включаючи соціальне страхування, освіту, житло та охорону здоров'я. Наприклад, згідно з імміграційним законодавством США іноземці, залежно від свого правового статусу, поділяються на три категорії: особи, яким дозволено тимчасове перебування на території США (неіммігранти); постійні жителі США (легальні мігранти); нелегальні іноземці (нелегальні мігранти)[7, с.40].

Постійні жителі США користуються всім колом цивільних прав, що закріплені в Білі про права. Вони мають право у будь-який час в'їжджати до США, проживати на території будь-якого штату, мають постійний дозвіл на роботу та отримання доходу. Такі іноземці можуть бути призвані на військову службу. Постійні жителі США, як і громадяни, повинні платити податки з доходів, які вони отримують у всьому світі.

На відміну від громадян США, постійні жителі обмежені у виборчих правах і в праві зайняття державних посад. Крім того, всі категорії іноземців зобов'язані, згідно із законом, зберігати постійне місце проживання (тобто при виїзді з країни на термін, який перевищує 180 днів, іноземець повинен довести в разі поверненні, що він зберігає постійне місце проживання в США)[7, с.45].

У цілому ж основоположними принципами імміграційної політики США є залучення іноземців, що представляють інтерес для розвитку країни і обмеження в'їзду "небажаних" осіб [7, с.210].

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, що тимчасово проживають у країні, значно вужчий. Так, тимчасові іноземні працівники, зазвичай, мають низький рівень соціального захисту, оскільки не живуть у країні достатньо тривалий період, щоб внести свою частку до системи соціального страхування. У США ця категорія осіб не отримує допомоги по інвалідності, по безробіттю, обмежена в отриманні медичної допомоги.

У світовій практиці держави в національному законодавстві і міжнародних договорах передбачають різні правові режими перебування іноземців та осіб без громадянства: взаємності; "відкритих дверей"; ідентичності; національний; режим найбільшого сприяння; спеціальний режим (преференційний) [8 с.180-181].

Характерною рисою спеціального режиму є надання певних привілеїв та переваг, як правило, у відносинах із сусідніми країнами, наприклад, у галузі прикордонної торгівлі тощо. Так, у червні 1985 року в Шенгені (Люксембург) Франція, ФРН, Бельгія, Нідерланди і Люксембург підписали перші угоди (доповнені Конвенцією від 19 червня 1990 року) про усунення перешкод щодо

вільного переміщення всіх громадян країн-учасниць через спільні кордони, а також відмову від контролю за переміщенням громадян країн-членів ЄС та полегшення обміну товарами і послугами. Суть Шенгенських угод полягає в створенні та відпрацюванні механізму, який надав би можливість реалізувати принцип повної свободи пересування людей у рамках простору держав-членів угоди. Він включає сукупність заходів і умов матеріального, адміністративного та юридичного характеру [9, с.318-324;325-329]. Ці угоди започаткували один із найважливіших процесів європейського будівництва, стали першим практичним кроком у здійсненні заяви Ради Європи (червень 1984р.) щодо відміни внутрішніх кордонів стосовно поліцейських і митних процедур для вільного переміщення осіб і товарів.

Разом з тим, необхідно зазначити, що останнім часом країни Західної Європи, США, Канади та інші приймають заходи щодо посилення міграційного контролю. Так, зокрема, був запроваджений більш жорсткий порядок видачі віз, особливо громадянам тих країн, які постачали найбільше мігрантів та шукачів притулку, були введені санкції проти перевізників, тобто транспортних компаній, а також була посилена охорона зовнішніх кордонів, перш за все, з країнами виходу або транзиту мігрантів [10]. Одним із останніх запобіжних заходів стало запровадження з 2005 року в країнах Євросоюзу біометричних паспортів, що, безперечно, набуло надзвичайної актуальності після терористичних актів у США 11 вересня 2001 року та вибухів у Лондоні в 2005 році.

Таким чином, аналіз законодавства зарубіжних країн щодо правового статусу іноземців надає підстави стверджувати, що в демократичних державах іноземці та особи без громадянства беруть участь у всіх аспектах життєдіяльності суспільства країни перебування: соціальних, економічних і політичних, за окремими винятками, зазначеними в законі. Зусилля країн спрямовуються на забезпечення рівних можливостей, підвищення освітнього та професійного рівня, спрощення доступу до соціальних послуг, залучення негромадян до участі в громадських справах, в тому числі і до прийняття рішень на місцевому рівні тощо. У міжнародному і внутрішньому праві

сучасних держав цей принцип отримав назву національного режиму, який виражає найбільш повне зближення правосуб'єктності власних громадян та іноземців і осіб без громадянства.

Література

1. Чехович С.Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. - К.: Укр. центр правничих студій, 2001. - 288 с.
2. Уляницький В.А. Лекции по международному праву. - М.: тип. О-ва распространения полезных книг, 1897. - 149 с.
3. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С.Головатий. - К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во "Право", 1996. - 544 с.
4. Конституции зарубежных государств. Учебн. пособие. - М.: Изд-во БЕК, 1997. - 586 с.
5. Стокер П. Работа иностранцев: обзор международной миграции рабочей силы. - М.: Изд. центр "Академия", 1996. - 331 с.
6. Цуркан Т. Міграційно-правова політика західноєвропейських країн // Право України. - 2008. - №2. - С.119-123.
7. Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедуры приобретения статуса постоянного жителя США). - М.: "Междун. отношения", 1998. - 480 с.
8. Міжнародне право: Основні галузі: Підручник / За ред. В.Г.Буткевича. - К.: Либідь, 2004. - 816 с.
9. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. - М.: МОМ, 1994. - 368 с.
10. Оліфер В.І., Жук В.О., Мосьондз С.О. Імміграційний контроль: підходи до вивчення // Наук. вісник НАВСУ. - К., 2004. - №2. - С.22-27.