

ПОНЯТТЯ «ІНОЗЕМЕЦЬ» В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ ОНТОЛОГІЧНОГО ВИМІРЮВАННЯ

THE TERM «FOREIGNER» IN UKRAINE: TO THE ONTOLOGICAL DIMENSION

Левенець А.В.,

викладач кафедри конституційного права та правосуддя
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Стаття присвячена визначенню сутності терміну «іноземець», а також аналізу окремих найбільш відомих підходів до його визначення. Розглядаються доктринальні погляди провідних українських та зарубіжних вчених, законодавче закріплення цього терміну на різних історичних етапах. Визначено співвідношення понять «іноземці», «іноземні громадяни», «особи без громадянства», «негромадяни».

Ключові слова: іноземці, особи без громадянства, правовий статус іноземців, ознаки іноземців, негромадяни.

Статья посвящена определению сущности термина «иностранец», а также анализу отдельных наиболее известных подходов к его определению. Рассматриваются доктринальные взгляды ведущих украинских и зарубежных ученых, законодательное закрепление этого термина на различных исторических этапах. Определено соотношение понятий «иностранцы», «иностранные граждане», «лица без гражданства», «неграждане».

Ключевые слова: иностранцы, лица без гражданства, правовой статус иностранцев, признаки иностранцев, неграждане.

The article is devoted to defining the nature of the term «foreigner», and it analyzes some of the most well known approaches to its definition. The doctrinal views of the leading Ukrainian and foreign scientists, legislative strengthening of this notion in different historical periods are considered. The cooperation of such notions as «foreigners», «foreign nationals», «stateless persons», «non-citizens» is defined.

Key words: foreigners, stateless persons, legal status of foreigners, features of foreigners, non-citizens.

Постановка проблеми. Чітке визначення кола осіб, віднесених до категорії іноземців, які постійно проживають або перебувають на території нашої держави, має важливе значення, оскільки пов'язано, по-перше, із встановленням та захистом основних прав та свобод таких осіб, а, по-друге, із забезпеченням внутрішньої стабільності та зміцненням зовнішнього міжнародного авторитету України.

Стан дослідження. Проблематикою дослідження та характеристики поняття іноземців, їх видів та особливостей їх правового статусу займалися багато українських та російських вчених, таких як Ю. М. Тодика, С. Ф. Костантинов, Т.К. Назаров, В. Д. Андрієнко, С. Б. Чехович, Н. Погорєцька, С.Ю. Петров, А. С. Кручинін, Л. В. Лазарев, Н. І. Маришева, І. В. Пантелєєва та інші. Однак, попри значну кількість праць, і досі існують відмінності в тлумаченнях цього терміну та суперечності в його змістовному наповненні, що обумовлює необхідність його подальшого вивчення.

Виклад основного матеріалу. Згідно із загально-визнаною класифікацією, в науці конституційного права виділяється декілька категорій осіб, які знаходяться в правових відносинах з певною державою та мають різний правовий статус. До таких категорій відносяться, перш за все, громадяни цієї держави – особи, які безпосередньо поєднані стійким правовим зв'язком зі своєю державою та володіють найбільш можливим обсягом прав та обов'язків, передбаченим її законодавством. Також на законних підставах на території певної держави можуть тимчасово або постійно проживати такі категорії осіб, як іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці, особи, які потребують тимчасового або додаткового захисту. Правовий статус цих категорій осіб визначається окремими законами держави та базується на загальному правовому положенні людини та громадянина.

Конституційно-правовий статус іноземців в нашій державі ґрунтується на Конституції України, стаття 26 якої закріплює, що іноземці та особи без громадянства, що знаходяться в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами, несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, вста-

новленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України [1].

Для того, щоб аналізувати складові елементи конституційно-правового статусу негромадян-іноземців в нашій державі, а також нормативно-правове регулювання цих елементів в чинному законодавстві, слід зупинитись на самому понятті «іноземець».

Вказаний термін в різні часи та різними вченими використовувався неоднаково. Найбільш жвава дискусія точиться між прихильниками так званих «широкого» та «вузького» підходів. Широкий підхід до визначення поняття «іноземець» полягає в тому, що цей термін вбирає в себе як іноземних громадян, так і осіб без громадянства [2, с. 88]. Цей підхід знаходив своє відображення в ряді законодавчих актів, якими на окремих історичних етапах визначався статус іноземців в Україні. Наприклад, згідно Положення про іноземців в УРСР від 28 березня 1922 року, іноземцями визнавалися всі особи, які не були громадянами УРСР або громадянами інших радянських соціалістичних республік [3, с. 237]. Поєднання в цю категорію громадян інших держав, та громадян, які взагалі не мали жодного громадянства, обумовлено тим, що в радянському законодавстві того періоду інститут осіб без громадянства був відсутній [4, с. 209]. Згідно з Положенням про союзне громадянство, затвердженим ЦИК СРСР 29 жовтня 1924 року, іноземними громадянами визнавалися лише ті особи, які могли довести своє іноземне громадянство через представлення діючих національних документів. Ті ж особи, які не могли або не хотіли представляти такі документи, вважалися громадянами СРСР. Звісно, такий широкий підхід до визначення радянського громадянства призводив до виникнення ряду проблем у відповідних органів з обліку та реєстрації як громадян, так і іноземців.

У період з 1925 року (прийняття Положення про види на проживання для іноземних громадян) по 1931 рік (вихід нового положення «Про громадянство Союзу РСР») в радянському союзі існувала така категорія як «особи, які заявляють себе як іноземні громадяни». До таких осіб відносились всі, хто не мав громадянства СРСР та не міг підтвердити відповідними документами

свою належність до громадянства іншої країни. Введення цієї категорії осіб було обумовлено як раз тим, що відмічалось вище: широке визначення кола громадян СРСР призвело до зловживань та навмисного приховування як союзного громадянства, так і іноземного. Правовий статус «осіб, які заявляють себе як іноземні громадяни» принципово не відрізнявся від статусу іноземців, за винятком форми видаваних їм документів [4, с. 210].

Така категорія осіб в радянському законодавстві проіснувала недовго: вже 22 серпня 1931 року, з прийняттям нового Положення про громадянство СРСР в державі знов встановлювались дві категорії осіб: іноземні громадяни та радянські (відповідно «особи, які заявляли себе як іноземні громадяни» були перересторовані).

В подальшому радянські підходи щодо використання терміну «іноземець» базувались на зрівнянні його з терміном «іноземний громадянин», а особи без громадянства до іноземців не відносились. Таким чином, поняття «іноземець» вміщало всіх осіб, які проживали на території даної держави, але не були її громадянами, а були громадянами іншої держави.

В 1938 році, 19 серпня, був прийнятий Закон СРСР «Про громадянство РСРС», який вперше в радянському законодавстві передбачав категорію осіб без громадянства та виключав автоматичне зарахування таких осіб до громадян СРСР [5, с. 64].

Така ситуація зберігалась до прийняття Конституції СРСР 1977 року та відповідно Конституції УРСР 1978 року, а також Закону РСРС «Про правове положення іноземних громадян в РСРС» від 24 червня 1981 року. З цього моменту деякі автори почали стверджувати, що поняття «іноземець» неможна прирівнювати з поняттям «іноземний громадянин», оскільки воно є родовим та включає в себе дві категорії: іноземців та осіб без громадянства. Аргументація такого підходу базувалась на тому, що Конституція УРСР 1978 року містила три терміна: іноземців, осіб без громадянства та іноземних громадян [6, с. 74; 7, с. 81]. Вищезгаданий закон про правове положення іноземних громадян розповсюджував свою дію і на осіб без громадянства, якщо інше не було встановлено в законодавстві, що підтверджувало об'єднання цих двох категорій осіб в одну.

Далі, після розпаду Радянського Союзу, у першому спеціальному Законі України «Про правовий статус іноземців» від 13 листопада 1991 року також було використано широкий підхід, оскільки його ст. 1 визначала іноземців в якості сукупності осіб, які належали до громадянства іноземних держав і не були громадянами України, та осіб без громадянства, які не належали до громадянства будь-якої держави. Тобто іноземні громадяни та особи без громадянства, що на законних підставах проживають на території України, склали для нашої держави категорію «іноземців». Такий термінологічний прийом дозволяв охопити цілісність специфічного явища – участь у правовідносинах на території нашої держави осіб, які не були громадянами України [8, с. 51].

Ситуація змінилася з прийняттям Конституції України 1996 року, в якій отримали закріплення два терміни: іноземці та особи без громадянства. Така відмінність вказаних термінів базувалась на тому, що як вже було зазначено, ст. 26 Конституції встановила положення про те, що іноземці та особи без громадянства користуються тими ж самими правами і свободами та несуть ті ж обов'язки, що і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами та міжнародними договорами. Виходячи з принципів між-

народного права, можна сказати, що в окремих випадках особам, які знаходяться на території іншої держави, можуть надаватись такі ж права, свободи та обов'язки, що і власним громадянам на умовах двосторонніх договорів. Тобто, іноземці, що постійно проживають на території іншої держави, все ж продовжують знаходитись під охороною своєї власної країни, і таке «подвійне підпорядкування» істотно відрізняє статус цих осіб від статусу осіб без громадянства, які знаходяться в правовому зв'язку лише з країною свого перебування. Ця країна самостійно визначає обсяг прав та обов'язків осіб без громадянства аж до того моменту, поки вони не отримають в передбаченому законом порядку громадянства або не переїдуть до іншої держави. Таким чином, іноземці та особи без громадянства мають свій особистий правовий статус, тому їх розмежування є юридично обґрунтованим [8, с. 51].

Після розмежування вказаних категорій в Конституції, були внесені відповідні зміни в діючий на той час Закон «Про правовий статус іноземців» від 6 лютого 2003 року, зокрема була змінена його назва наступним чином: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», в законі було визначено поняття «іноземець» та поняття «особа без громадянства» та ін.

З цього періоду в законодавстві, а отже відповідно і в теоретичних розробках, присвячених поняттю іноземців, з'являється та відстоюється так званий «вузький» підхід до визначення іноземців, під яким розуміється тільки категорія осіб, які мають іноземне громадянство та можуть це довести відповідними документами.

Однак, на наш погляд, сам термін «іноземці» в Конституції України використано не зовсім вдало, оскільки можна допустити, що під ним розуміються як іноземні громадяни (особи, які перебувають у громадянстві або підданстві будь-якої країни та мають відповідне документальне підтвердження), так і інші категорії осіб, що не є особами без громадянства та іноземними громадянами, наприклад біженці, біпатриди, особи, які потребують тимчасового захисту, особи, які потребують додаткового захисту та ін. Отже використання у ст. 26 Конституції України терміну «іноземці» має збірний характер, і тому більш доцільним було б використання терміну «іноземні громадяни». До речі, саме такий термін використовується в Конституції Російської Федерації 1993 року, у статті 62 якої визначається, що іноземні громадяни та особи без громадянства володіють такими ж правами та обов'язками, що і громадяни Росії, за виключеннями, встановленими законами та міжнародними договорами.

Саме через багатозначність терміну «іноземець» відомий російський вчений О. С. Кручинін вважає за необхідне використовувати взагалі інший термін – «негромадянин». Він зазначає, що в сукупності конституційно-правовий статус осіб, які не є громадянами Російської Федерації, являє собою особливу юридичну категорію, яка визначає іноземних громадян та осіб без громадянства та характеризує їх становище як суб'єктів правовідносин. Таке визначення надає можливість виділити групу осіб, які не є громадянами Росії, але підпадають під її територіальну юрисдикцію. В сучасному національному та міжнародному законодавстві для позначення осіб, які не є громадянами держави, часто застосовується термін «іноземець». Однак через неоднозначне використання вказаний вище фахівець пропонує з метою виключення багатозначності поняття «іноземець» застосування в науці єдиного терміна, який пов'язаний з об'єднанням понять «іноземний гро-

мадянин» та «особа без громадянства» з таким як «негромадянин» [9]. На підтвердження своєї позиції вчений наводить низку міжнародних договорів, таких як Європейська конвенція про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 р.), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (Нью-Йорк, 7 березня 1966 р.), в яких нарівні з поняттями «громадяни» і «особи без громадянства» вживається поняття «негромадяни».

Серед сучасних українських вчених подібні погляди на зміст терміну «іноземець» також знаходять підтримку. Наприклад, Є. Ю. Петров вважає, що правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства є близьким та в багатьох моментах збігається, але правовий статус осіб без громадянства має певні особливості, наприклад у сфері визначення громадянської правоздатності, усиновлення дітей та надання їм громадянства та ін. Тому є доцільним використовувати поняття «негромадянин» в якості комплексного терміну, що об'єднує іноземних громадян та осіб без громадянства. Це поняття Є. Ю. Петров пропонує використовувати в тому випадку, коли приналежність особи до іноземного громадянства не має значення, наприклад це такі правовідносини, які пов'язані з особистими або соціальними правами [10, с. 56].

Чинний на сьогодні Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року в п. 6 ст. 1 визначає, що іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; а п. 15 цієї ж статті визначає, що особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [11].

Висновки. Термін «іноземець» в науці та практиці вітчизняного конституційного права залишається дискусійним та неоднозначним. Досить довго цей термін

об'єднував всіх осіб, які не належали до українського громадянства (іноземних громадян, осіб без громадянства тощо). Але з розвитком наукових досліджень в галузі правового статусу іноземців в нашій державі та в зарубіжних країнах, поступово сформувався вузький, конкретний підхід, за яким термін «іноземці» за змістом підмінив термін «іноземні громадяни». Конституція України та Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» відображають саме такий підхід, що не зовсім відповідає його змістовній характеристиці. Для вирішення вказаної проблеми деякі автори пропонують використовувати загальний термін «негромадяни», яким пропонується охопити всіх осіб, що не мають українського громадянства, але підпадають під юрисдикцію нашої держави.

Окрім визначення самого терміну, поняття «іноземець» характеризується наступними ознаками: 1) ним позначаються особи, які не володіють українським громадянством, 2) ці особи є громадянами або підданими інших держав та можуть довести це відповідними документами, 3) ці особи постійно або тимчасово проживають на території нашої держави, а отже знаходяться у правовому зв'язку з відповідними органами влади, 4) ці особи продовжують знаходитись у правовому та політичному зв'язку з країною свого громадянства, а отже перебувають у подвійному підпорядкуванні.

Отже проблема термінологічного використання поняття «іноземець» на законодавчому рівні та в теоретичних розробках вчених, які займаються цими питаннями, продовжує залишатись відкритою, оскільки це поняття можна використовувати як в широкому, так і у вузькому сенсі. Тому потребує вдосконалення стаття 26 Конституції України, в якій замість терміну «іноземці» слід закріпити термін «іноземні громадяни», що більш чітко визначить коло осіб, на яких розповсюджує свою дію вказана норма.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 31. – Ст. 140.
2. Черкес М. Е. Международное право: учебное пособие / М. Е. Черкес. – Одесса, 1998. – 186 с.
3. Збірник наказів України. – 1922. – № 14. – С. 237.
4. Константінов С. Ф. Еволюція поняття іноземців та осіб без громадянства в Україні // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 13. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 209 – 214.
5. О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик: Закон Союза Советов ССР от 19 августа 1938 года // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г.–июль 1956 г. – М.: Гос. из-во юрид. лит-ры, 1956. – С. 64.
6. Богуславский М. Новый советский закон о правовом положении иностранных граждан в СССР / М. Богуславский // Советский ежегодник международного права, 1982. – М.: Наука, 1983. – С. 71–94.
7. Губин В. Ф. Новая Конституция и статус иностранцев в СССР / В. Ф. Губин // Советский ежегодник международного права, 1979. – М.: Наука, 1980. – С. 80–97.
8. Чехович С. Б. Загальна характеристика суб'єктів правового статусу іноземців та осіб без громадянства / С. Б. Чехович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 6. – С. 51–59.
9. Назаров Т. К. Правовой статус иностранцев в Украине: учебное пособие / Т. К. Назаров. – Киев: НВТ «Правник». – НАВСУ, 1997. – 69 с.
10. Кручинин А.С. Проблемы формирования понятия «неграждане» / А. С. Кручинин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/1784/>.
11. Петров Є. Ю. До проблеми поняття «іноземець» та видів іноземців в Україні / Є. Ю. Петров // Право і безпека. – 2012. – № 3. – С. 56–59.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.