

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

НАЗАРОВ Турабег Камолович

УДК 351.741

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ**

Специальность: 12.00.02 - конституционное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание научной степени
кандидата юридических наук

КИЕВ - 1997

ЛННБ України ім.В.Стефаніка



00751800 (L)

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

НАЗАРОВ Турабег Камолович

УДК 351.741

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ИНОСТРАНЦЕВ В УКРАИНЕ

Специальность: 12.00.02 - конституционное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание научной степени
кандидата юридических наук

КИЕВ - 1997



342
Диссертацией является рукопись.

Работа выполнена на кафедре конституционного права Национальной академии внутренних дел Украины

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Фрицкий Олег Федорович
Национальная академия внутренних дел Украины,
начальник кафедры конституционного права

Официальные оппоненты:

Доктор юридических наук, академик Академии правовых наук Украины
Копейчиков Владимир Владимирович, профессор кафедры теории государства и права Национальной академии внутренних дел Украины.

Кандидат юридических наук, доцент Чалый Петр Федорович, заведующий отделом по гражданству Администрации Президента Украины.

Ведущая организация:

Академия Службы Безопасности Украины (г. Киев)

Защита состоится "30" ноября 1997 года на заседании специализированного ученого совета Д 01.56.01 в Национальной академии внутренних дел Украины по адресу: 252601, г. Киев-ГСП, Соломенская пл., 1

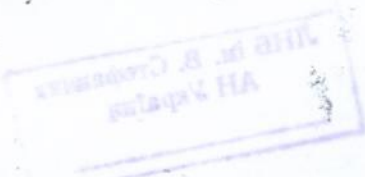
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Национальной академии внутренних дел Украины по адресу: г. Киев-ГСП, Соломенская пл., 1

Автореферат разослан "17" октября 1997 г.

Ученый секретарь специализированного
ученого совета кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник

В.И. Женунтий

[Handwritten signature]



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В условиях, когда в Конституции Украины, принятой 28 июня 1997 года, Украина была провозглашена демократическим правовым социальным государством, наивысшей социальной ценностью которого объявлен человек, гарантированное обеспечение прав личности, как свободного члена гражданского общества приобретает особенно важное значение.

Проведение курса в Украине на широкое развитие международного сотрудничества и радикальная экономическая реформа требуют глубокого теоретического осмысления новых реалий, детального анализа и объективной оценки части прежних положений и установок, касающихся правового статуса личности, в том числе правового статуса иностранцев в Украине. Все это должно быть учтено при разработке и совершенствовании текущего законодательства, регламентирующего положение иностранцев, приведении его в соответствие с положениями Конституции Украины.

Так, сегодня необходимо во многом по-новому решать вопросы, связанные с реализацией основных прав и свобод иностранцев. Принципиально по-новому также следует рассматривать вопросы, связанные с "традиционной" деятельностью органов внутренних дел по обеспечению правового статуса иностранцев на территории Украины. Проведенный анализ практики деятельности милиции, в частности регистрационной, паспортной и миграционной службы, свидетельствует о том, что созданная в свое время как орган "запретов и ограничений", она в данной сфере и при современных условиях едва ли способна создать необходимые условия для обеспечения надежной реализации правового статуса иностранцев.

Поэтому разработка теоретических вопросов функционирования органов государственного управления в том числе органов внутренних дел в сфере обеспечения конституционно-правового статуса иностранцев и организации их взаимодействия с иными государственными и общественными органами приобретает особую значимость.

Социально-экономическая нестабильность, характерная для переходного периода, переживаемого странами СНГ, проявление в некоторых из них насилия, пренебрежения к правам человека и гуманитарному праву, экологические катастрофы, а также трудности, с которыми столкнулись определенные группы в процессе интеграции, явились причинами стихийной миграции и недобровольных передвижений населения, которые затронули миллионы людей. Такие массовые и нерегулируемые перемещения населения могут подорвать происходящие в странах СНГ политические и экономические реформы и иметь далеко идущие последствия для международной безопасности и стабильности.

Благодаря своему географическому положению Украина находится на перекрестке международных миграционных путей и таким образом является одним из основных субъектов в Евро-Азиатском миграционном процессе. Находясь в эпицентре миграционных потоков в направлении стран Западной Европы, Украина может внести значительный вклад в дело обеспечения статуса иностранцев - мигрантов и лиц, прибывших в поисках убежища, их интеграции в украинское общество.

Проблема актуализируется и тем, что общее число иностранцев в Украине остается достаточно высоким. В течение 1996 года в стране с разными целями пребывали и были зарегистрированы в органах внутренних дел и гостиницах около 465,5 тыс. иностранцев и лиц без гражданства из более чем 150 стран мира, что на 19,6 % больше, чем за 1995 год (389,3 тыс.). При этом, в 1996 году было выявлено 55000 нарушителей правил пребывания, задержано 9421 нелегальных мигрантов, установлено 144 канала нелегальной миграции.

Есть все основания полагать, что приток иностранцев будет возрастать.

Важность темы исследования объясняется еще одним обстоятельством - распадом СССР и образованием на его территории новых независимых государств. В результате этого бывшие союзные республики приобрели статус иностранных государств по отношению друг к другу, а их граждане, проживающие в этих новых государствах - республиках бывшего Советского Союза, стали иностранцами.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность избранной темы, ее несомненная научная и практическая значимость и актуальность порождают настоятельную потребность в проведении широких и углубленных исследований.

Рассматриваемая тема в подобном аспекте ранее в Украине не исследовалась. Имеющиеся в связи с этим научные работы написаны давно и практически не отображают новых социально-политических реалий. В основном они посвящены отдельным аспектам деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в местах пребывания иностранцев или особенностям наступления их юридической ответственности (административной или уголовной).

Объектом данного исследования является конституционно-правовой статус иностранцев в Украине, **предметом** - организационно-правовые вопросы возникающие при его реализации.

Цели и задачи исследования. Определяющей целью диссертационного исследования является комплексное исследование теоретических вопросов и практических проблем, связанных с деятельностью органов государственного управления, в том числе органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранцев и его реализации.

Подобная целевая направленность предопределила потребность решения следующих основных задач:

- раскрыть содержание научных категорий “иностранец”, “иностраный гражданин”, “лицо без гражданства”, которыми оперирует Конституция и текущее законодательство Украины, а также международно-правовые акты и показать их взаимосвязь, на основе чего сформулировать понятие “иностранец”;

- раскрыть юридическую природу правового статуса иностранцев, его содержание, структуру и особенности;

- проанализировать особенности законодательного закрепления основных прав и обязанностей иностранцев как важного элемента их конституционно-правового статуса в Украине;

- провести системный анализ основных нормативных актов, регулирующих правовой статус иностранцев в Украине на предмет оценки их соответствия положениям Конституции и международным договорам Украины;

- рассмотреть систему и функции органов государственной власти и иных организаций, имеющих отношение к реализации правового статуса иностранцев в Украине;

- выделить основные направления и определить содержание деятельности органов государственного управления в том числе органов внутренних дел по обеспечению реализации конституционно-правового статуса иностранцев;

- изучить и обобщить практику деятельности органов государственного управления в том числе органов внутренних дел, содержание и формы их взаимодействия с другими органами и организациями в обеспечении реализации правового статуса иностранцев;

- разработать конкретные предложения и рекомендации по вопросам совершенствования правового регулирования статуса иностранцев в Украине и повышения эффективности механизма его реализации, в частности в деятельности органов внутренних дел в этой сфере.

Методологическая и теоретическая основы исследования. В ходе диссертационного исследования в качестве основного используется диалектико-материалистический метод как один из общенаучных и фундаментальных методов познания. Использовались общие теоретические положения по вопросам социологии, общей теории государства и права, отраслевых юридических наук. Кроме того, применялись частные методы научного познания: историко-правовой, сравнительно-правовой, логический, статистический, конкретно-социологический, функционально-структурный и др.

Нормативную основу работы составляют: Конституция Украины, международно-правовые документы по правам человека, законодательные акты,

регулирующие основы статуса иностранцев в Украине, ведомственные нормативные акты, законодательство зарубежных стран, которое использовалось для сравнительного анализа.

Эмпирическую базу исследования составляли статистические материалы и материалы обобщенной практики деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации конституционно-правового статуса иностранцев, а также материалы периодической печати.

Использовались официальные материалы таких международных организаций и учреждений как ООН, Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Международная организация по миграции, ОБСЕ и других, материалы международных конференций и семинаров, посвященных рассматриваемым в диссертации проблемам.

В работе получила широкое отражение относящаяся к теме данного исследования научная литература по общей теории права, государственному (конституционному) и международному праву, другим отраслевым юридическим наукам.

Особую ценность для диссертанта представляли работы таких известных ученых-юристов стран СНГ: С.С. Алексеева, А.М. Арбузкина, М.М. Богуславского, Л.Д. Воеводина, Н.В. Витрука, Л.Н. Галенской, И.Я. Дюрягина, В.И. Кисиля, В.В. Кравченко, В.В. Копейчикова, В.В. Лазарева, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, Б.И. Нефедова, В.А. Патюлина, Ф.М. Рудинского, О.Ф. Фрицкого, Б.В. Щетинина, Б.С. Эбзеева и ряда других.

При написании диссертации автор опирался также на труды правоведов стран Западной и Центральной Европы: Э. Аречага, Я. Броунли, Н. Неновски, И. Сабо и других.

Научная новизна работы состоит как в выборе темы исследования и используемых к ее изучению подходов, так и в полученных результатах.

В данном исследовании отражены новые социально-политические условия. Оно содержит предложения по устранению недостатков, имеющих место в действующем законодательстве, в соответствии с требованиями существующих международных стандартов и позитивной международной практики.

В диссертации автор не только обосновал научное определение понятия "иностранец", но и предложил классификацию различных категорий иностранцев и соответствующих им правовых статусов. Такая классификация позволяет достаточно полно охарактеризовать, в соответствии с целями исследования, различные аспекты правового статуса иностранцев и механизмы его обеспечения.

Определена и проанализирована система компонентов, составляющих содержание правового статуса иностранцев. Дана, в соответствии с новым за-

конодательством, характеристика общего правового режима иностранцев, а также показаны особенности специальных режимов их отдельных категорий.

Предпринята попытка системного анализа нормативных актов, закрепляющих основы правового статуса иностранцев и сформулированы предложения по их совершенствованию.

Рассмотрены основные виды и направления деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации правового статуса иностранцев, а также организационные формы взаимодействия органов внутренних дел с иными органами государственной власти и местного самоуправления, общественными организациями, а также внесены предложения относительно путей совершенствования этих форм.

При рассмотрении дискуссионных вопросов диссертантом выдвигается ряд новых аргументов в защиту разделяемой им позиции.

С учетом того, что представленная диссертационная работа является в Украине первым после приобретения независимости научным исследованием по данной тематике, на защиту выносятся достаточно широкий круг вопросов.

Основные положения, выносимые на защиту.

1) Определение иностранца как любого физического лица, пребывающего на территории Украины или за ее пределами, которое вступает в правовую связь с Украинским государством, не является гражданином Украины и имеет достоверное подтверждение своей принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства;

2) Предложенная автором классификация иностранцев в зависимости от особенностей их правового режима на следующие группы:

- иностранцы, постоянно проживающие на территории Украины;
- иностранцы, которые иммигрировали в Украину для временного трудоустройства (трудовые мигранты), правовой статус которых определяется международными правовыми актами;
- иностранцы, которые временно пребывают на территории Украины;
- иностранцы, обладающие дипломатическими и консульскими иммунитетами и привилегиями;
- беженцы;
- иностранцы, получившие в установленном порядке убежище на территории Украины;
- категории иностранцев со специальным статусом (военнослужащие иностранных государств и т.п.), пребывающие на территории Украины в соответствии с международными договорами Украины;
- нелегальные мигранты.

3) Трактовка содержания правового статуса иностранцев как совокупности следующих взаимосвязанных элементов:

- прав и обязанностей иностранцев, предусмотренных Конституцией и законодательством Украины;
- общей правоспособности иностранцев;
- гарантий прав и обязанностей ;

Вывод о том, что реализация законодательства о правовом статусе иностранцев в Украине представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по внедрению его положений в поведение иностранцев, органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, иных органов и организаций. Эта деятельность предусматривает все возможные формы реализации права (соблюдение, исполнение, использование и применение).

Вывод о том, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления и, особенно, органов внутренних дел по обеспечению реализации правового статуса иностранцев в Украине в значительной мере осуществляется в форме применения норм права, носит властный индивидуально-правовой характер, т.е. предполагает издание индивидуальных предписаний.

Положение о том, что эффективная реализация законодательства о правовом статусе иностранцев в Украине требует, во-первых, тесное взаимодействие всех соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, других органов и организаций, во-вторых, повышение статуса Государственного комитета по миграции, расширение его задач и полномочий, что позволит возложить на него функции координации осуществления государственной политики в области миграции.

Концептуальное положение об целесообразности новации действующего законодательства о правовом статусе иностранцев и соответствующих нормативных актов с целью приведения их в соответствие с положениями Конституции Украины и международно-правовых актов о правах человека.

Обоснование целесообразности существенного изменения функций органов внутренних дел по обеспечению реализации законодательства о правовом статусе иностранцев, в частности, передачи их регистрационной функции Государственному комитету Украины по миграции.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Выносимые на защиту положения важны для развития общей теории конституционно-правового статуса личности и могут быть использованы в дальнейшем при научной разработке проблем правового положения иностранцев в Украине, а также Республики Таджикистан, гражданином которой является автор работы.

Результаты диссертационного исследования могут быть также использованы:

- при совершенствовании отраслевого законодательства, разработке ведомственных нормативных актов, регламентирующих положение иностранцев в Украине и Республике Таджикистан;
- в процессе реформирования системы органов государственной власти, участвующих в реализации правового статуса иностранцев;
- при разработке государственной программы в сфере миграционной политики;
- в деятельности органов внутренних дел, других органов государственной власти и общественных организаций по обеспечению конституционно-правового статуса иностранцев;
- в учебном процессе юридических учебных заведений при изучении соответствующих разделов конституционного (государственного), административного, международного права и некоторых других специальных курсов.

Апробация результатов исследования.

В процессе работы над диссертацией были написаны и опубликованы 3 статьи и учебное пособие, подготовлены предложения по подготовке проектов законодательных актов "О правовом статусе иностранцев", "О миграции", разработаны методические рекомендации для органов внутренних дел по обеспечению конституционно-правового статуса иностранцев в Украине, которые используются в практической деятельности органов внутренних дел других органов государственной власти. Использование предложений по совершенствованию законодательства и разработке методических рекомендаций подтверждается соответствующими актами о внедрении.

Результаты исследования докладывались в виде научных сообщений на заседаниях кафедры конституционного права Национальной академии внутренних дел Украины, на международной научно-практической конференции "Проблемы управления современным городом" (г. Киев, 28-29 сентября 1995 года), Всеукраинской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых "Конституцию в жизнь" (г. Киев, 20-22 мая 1997 года), научно-практической конференции "Актуальные проблемы реформирования государственного управления" (г. Киев, 29 мая 1997 года), научно-практической

конференции "Теоретические вопросы реализации Конституции Украины: проблемы, опыт перспективы" (г. Киев, 25 июня 1997 года), международном семинаре, проведенном Международной организацией по миграции "Международный опыт государственного управления миграцией: проблемы и пути разрешения" (г. Киев, 23-24 июня 1997 года).

Материалы исследования использовались автором в процессе преподавания курсов конституционного права Украины и государственного права зарубежных стран в Национальной академии внутренних дел Украины.

Структура и объем работы.

Диссертация состоит из введения, двух разделов, включающих в себя пять подразделов, заключения, списка использованной литературы в количестве 297 источников и 3 приложения (5 страниц). Общий объем работы 217 машинописных страниц.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении дается обоснование выбора темы, аргументируется ее актуальность, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, ее методологическая основа, практическое значение, научная новизна, излагаются основные положения, которые выносятся автором на защиту, характеризуется структура работы, раскрываются пути внедрения, сформулированных в ней предложений.

Первый раздел "Правовая регламентация статуса иностранцев в Украине" посвящен рассмотрению общетеоретических вопросов, связанных с использованием в законодательстве и юридической литературе правовой категории "иностранец", а также анализу общего правового режима иностранцев в Украине, особенностей правового статуса их отдельных категорий.

В подразделе 1.1 "Понятие "иностранец" как объект законодательного регулирования" автор анализирует правовую категорию "иностранец". В своем исследовании он исходит из тезиса о том, что понятие "личность" является собирательным и обобщающим, анализируя ее различные правовые состояния относительно принадлежности к конкретному государству. При этом, в зависимости от степени и характера связи между личностью. и государством, личность рассматривается в качестве его гражданина - в состоянии гражданства, иностранца - в состоянии иностранства, лица без гражданства (апатрида) - в состоянии без гражданства. Каждое из этих состояний предполагает свой вид правового статуса личности (соответственно: гражданина, иностранца, лица без гражданства).

Формулируется определение иностранца как любого физического лица, пребывающего на территории Украины или за ее пределами, которое вступает в правовую связь с Украинским государством, не является гражданином Украины и имеет достоверное подтверждение своей принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства, что позволяет выделить такие особенности правового статуса иностранца (в отличие от граждан Украины) как, во-первых, его временный характер, во-вторых, его безусловную двойст-

венность - наличие прав и обязанностей как в отношении Украинского государства, так и государства своего гражданства.

В таком понимании отличие общего правового статуса иностранца и гражданина Украины заключается не столько в объеме прав и обязанностей, которыми они наделены, сколько в природе последних. Совокупность граждан разных национальностей составляет народ данного государства, являющийся единственным источником суверенной власти в рамках определенной территории. Иностранцы же, являются частью населения как простой совокупности физических лиц, находящихся на территории данного государства в данный момент, т.е. не охватываются категорией "народ государства". Категория "иностранец" рассматривается в ее сравнении с иными такими категориями как "население", "народ", "личность", "гражданин", "гражданство" "двойное гражданство - бипатризм", "иностраннный гражданин", "лицо без гражданства - апатрид", "постоянный житель" и др., что имеет существенное значение для унификации употребления данного термина в действующем законодательстве.

В подразделе 1.2 "Правовой режим иностранцев. Особенности правового статуса различных категорий иностранцев в Украине" на основе анализа международно-правовых актов, а также норм национального законодательства Украины выделяются ряд особенностей правового режима различных категорий иностранцев в Украине. В связи с чем предлагается классификация категорий иностранцев на следующие группы: иностранцы, постоянно проживающие на территории Украины; иностранцы, которые иммигрировали в Украину для временного трудоустройства (трудовые мигранты); иностранцы, которые временно пребывают на территории Украины; иностранцы, обладающие дипломатическими и консульскими иммунитетами и привилегиями; беженцы; иностранцы, получившие в установленном порядке убежище на территории Украины; категории иностранцев со специальным статусом (военнослужащие иностранных государств и т.п.), пребывающие на территории Украины в соответствии с международными договорами Украины; нелегальные мигранты.

Автор поддерживает высказанную в юридической литературе точку зрения (Арбузкин А.М. и другие), что будучи очень близкими, категории "иностранец", "иностраннный гражданин" и "лицо без гражданства" имеют существенные отличия. В отличие от "двойственного правового статуса" иностранцев, лица без гражданства имеют правовую связь только с тем государством, на территории которого в данный момент проживают или временно пребывают. Это государство самостоятельно и практически в полном объеме определяет их правовой статус до тех пор, пока те не вступят в гражданство какого-либо государства или не переедут жить в другое государство.

В то же время подчеркивается, что хотя установление правового статуса личности, и особенно правового статуса иностранцев является суверенным правом каждого конкретного государства, все более существенное влияние на его содержание оказывает международное право и мировая практика. Объективной закономерностью в современном праве есть то, что институт режима иностранцев носит межотраслевой характер и состоит из норм международного права, равно как права внутригосударственного.

Государства в своем национальном законодательстве и международных договорах предусматривают в том или ином сочетании самые различные правовые режимы пребывания иностранцев в стране, которые в конечном счете можно свести к таким как национальный, наибольшего благоприятствования и специальный (преференциальный).

Характерной особенностью института правового режима иностранцев есть то, что в своей истории он не оставался неизменным. В связи с этим в исследовании проведен исторический экскурс в отношении правового статуса иностранцев с времен древних Греции, Рима, Египта, Индии и до наших дней. Особо выделен советский период развития законодательства об иностранцах, а также особенности решения этого вопроса в условиях распада Советского Союза, образования новых независимых государств, которые используют принципиально иные подходы к установлению правового статуса личности.

В Украине правовой режим иностранцев устанавливается ее Конституцией и рядом актов внутреннего законодательства - законами "О гражданстве", "О правовом положении иностранцев", "О беженцах" и др., иными законодательными и ведомственными правовыми актами, а также подписанными и ратифицированными в установленном порядке международными договорами. Поскольку правовой режим обеспечивается прежде всего внутренним законодательством Украины, он имеет, как правило, всеобщий (неперсонифицированный) характер. Все международные договоры и соглашения конкретизируют и дополняют конституционно-правовой статус иностранцев.

Анализ основных положений законодательства позволяет, по мнению автора, охарактеризовать правовой режим иностранцев в Украине в целом как национальный. Хотя не исключаются элементы иных правовых режимов (наибольшего благоприятствования, преференциальный) для отдельных категорий иностранцев.

В то же время в диссертации обращается внимание на то, что национальный правовой режим иностранцев не следует рассматривать в буквальном смысле, т.е. полное уравнивание объема прав и свобод иностранцев и граждан данного государства. Национальный правовой режим означает при-

равнивание иностранцев к гражданам в отношении, прежде всего естественных прав человека (гражданских и социально-экономических), а что касается политических прав, то в силу дуализма современного общества, которое одновременно выступает как гражданское и политически организованное, определенное неравенство между ними сохраняется. Такое неравенство затрагивает в частности, систему избирательных прав и право членства в политических партиях. Эти права связаны с участием в политической жизни государства, в управлении государственными делами и, поэтому, на обладание ими не могут претендовать иностранцы. Впрочем подобные ограничения в полной мере соответствуют как существующей мировой практике, так и международному праву.

В этой связи обращается внимание на особенности изложения ст. 26 Конституции Украины, в которой говорится о том, что "иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут такие же обязанности, как и граждане Украины, - за исключениями, установленными Конституцией, законами или международными договорами Украины". То есть, эта норма еще раз подтверждает, что иностранцы практически никогда полностью не уравниваются с гражданами Украины в правах и обязанностях, т.е. объем их правового статуса в любом случае несколько меньше.

Будучи общим для всех иностранцев (исключение составляет категория лиц, имеющих привилегии и иммунитеты), их правовой режим характеризуется особенностями и механизмом реализации правового статус отдельных категорий иностранцев, что позволяет говорить о наличии у некоторых из них специального правового режима пребывания в Украине. В частности, особенно важное значение имеет разделение иностранцев на постоянно проживающих и временно пребывающих, которое имеет глубокие исторические корни. Необходимо, однако, отметить, что если законодательство советского периода относило иностранцев к той или иной категории в зависимости от времени пребывания их в стране, то действующее законодательство проводит такое разделение; руководствуясь не критерием длительности пребывания иностранца в стране, а правовыми основаниями его нахождения, степенью устойчивости правовой связи лица с государством.

Отмечая важную практическую роль разделения иностранцев на постоянно проживающих и временно пребывающих, следует признать, что оно не может быть признано достаточным для целей нашего исследования, т.к. отражает не все особенности в их правовом статусе.

В связи с этим в диссертации также рассматриваются особенности правового статуса лиц, наделенных привилегиями и иммунитетами, а также получившими в установленном порядке убежище. При этом подчеркивается,

что их правовой статус определяется прежде всего нормами международного права, хотя последнее слово в его установлении имеет все же государство (выдача агремана, объявление "persona non grata", право предоставления убежища или экстрадиции и т.д.).

Что касается беженцев, то их конституционно-правовой статус во многом сходен со статусом иных категорий иностранцев, не обладающими иммунитетом и привилегиями. Между тем, он имеет и ряд существенных особенностей, которые позволяют выделить их в отдельную группу со своим особым правовым статусом. Прежде всего, беженцы, в отличие от обычных иностранцев, не пользуются дипломатической защитой собственного государства и не связаны с ним какими-либо обязательствами, хотя формально и считаются его гражданами (подданными). Кроме того Украинское государство в соответствии с Законом Украины "О беженцах" берет на себя обязательства по оказанию материальной, денежной и иной помощи беженцам.

Во втором разделе "Организационно-правовой механизм реализации законодательства о статусе иностранцев в Украине", который посвящен вопросам организационно-правового механизма реализации законодательства о статусе иностранцев в Украине, в первом его подразделе рассматриваются вопросы, связанные с теоретическим осмыслением проблемы реализации законодательства о правовом статусе иностранцев, а также с анализом системы и функций органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, которые принимают участие в осуществлении правового статуса иностранцев в Украине

Законодательное установление правового статуса иностранцев, отнюдь не означает его автоматической реализации в фактическом правопорядке конкретного государства.

Действенность законодательства, устанавливающего правовой статус иностранцев в Украине, не может быть достигнута без последовательного и неукоснительного претворения в жизнь законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также содержащихся в них отдельных правовых норм.

Аспект, связанный с реализацией правового статуса иностранцев, имея в целом теоретико-правовой характер, в контексте рассмотрения данной темы нуждается в определенном уточнении.

Специалисты в области теории права однозначно отмечают, что характерная определенность реализации норм права воплощается в том, что реализация - это всегда правомерно-поведенческий, деятельностный процесс. То есть ключевым словом для характеристики реализации права является поведение (деятельность), вокруг которой группируются социально-политические, идеологические, организационные и другие факторы реализации правовых норм, мотивы и личностные свойства его участников.

Прежде всего процессы реализации норм права складываются из правомерного поведения. Однако это отнюдь не исключает того, что они могут быть связаны также с поведением неправомерным. При этом границу между этими двумя типами поведения провести очень сложно, поскольку она, как таковая достаточно условна. Более того, в общественных отношениях, возникающих при реализации права, принимают участие как минимум два субъекта, поведение которых (равно правовое и неправовое), как правило, взаимно обусловлено.

Кроме того, нормы права, являясь средством юридического воздействия на людей, сами реализуются по каналам внешних и внутренних форм регуляции поведения. Эти формы есть ответной реакцией на нормативно-организационное опосредование общественных отношений, и, не менее важно, есть различные составляющие процессов реализации правовых норм. В свою очередь, реализация норм права есть результат, итог правового регулирования.

Иными словами, реализация норм права представляет собой фактическое поведение участников регулируемых общественных отношений, является таким состоянием дел, которое складывается в результате правового регулирования. Реализация правовых норм состоит из их применения при властном признании соответствующим органом наличия или отсутствия определенных юридических фактов. Соответственно, реализация законодательства о правовом статусе иностранцев в Украине представляет собой деятельность уполномоченных субъектов по внедрению его положений в поведение иностранцев, органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, иных органов и организаций. Эта деятельность предусматривает все возможные формы реализации права (соблюдение, исполнение, использование и применение).

В этом ряду применение права занимает особое место, что однако не дает оснований исключать его из перечня форм реализации права, и сводить лишь к тому, что оно выступает предпосылкой реализации права, формой организации определенного поведения и в этой связи, выполняет функцию обеспечения реализации законодательства о правовом статусе иностранцев.

При этом, под обеспечением автор подразумевает деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, общественных организаций и иностранцев по осуществлению своих задач, функций, компетенции, прав и обязанностей с целью создания оптимальных условий для реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и обязанностей или определенный итог, результат этой деятельности, выражающийся в фактической реализации правовых предписаний, прав и обязанностей иностранцев.

По своему содержанию такая деятельность по реализации правового статуса иностранцев, наряду с функциями общего порядка, например защита прав и законных интересов и др., содержит и следующие специальные функции: регистрации и учета; контроля за соблюдением установленных правил пребывания.

В таком понимании, на основе детального анализа сложившейся ситуации с иностранцами, констатируется, что в современной Украине сложилась достаточно развитая и всесторонняя система органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, которые в своей совокупности составляют механизм обеспечения реализации текущего законодательства в отношении иностранцев. Вместе с тем, данная система уже не отвечает требованиям сегодняшнего дня и нуждается в реформировании.

В подразделе 2.2 "Организация работы органов внутренних дел по реализации законодательства о статусе иностранцев в Украине" рассматриваются вопросы организации работы органов внутренних дел по реализации законодательства о статусе иностранцев в Украине.

Органы внутренних дел, являясь частью рассмотренной ранее общей системы органов и организаций, осуществляют сегодня наибольший объем работы по реализации законодательства о статусе иностранцев в Украине, ибо реализация многих прав и обязанностей иностранцев возможна именно только благодаря их деятельности, а сами органы внутренних дел являются полифункциональными, т.е. по своему содержанию их деятельность является традиционно сложной и многоплановой, состоящей из многих достаточно обособленных направлений.

Все это предопределяет наличие в системе органов внутренних дел различных структурных подразделений, отличающихся друг от друга своей компетенцией, методами и формами деятельности. Прежде всего это служба паспортной, визовой и регистрационной работы. Между тем деятельность по обеспечению конституционно-правового статуса иностранцев в той или иной мере присуща практически всем службам и структурным подразделениям органов внутренних дел: милиции, исправительно-трудовым учреждениям, паспортно-визовой службе, пожарной охране и т.д. Иными словами, каждое подразделение органов внутренних дел обеспечивает определенный круг прав и обязанностей, который соответствует его задачам и компетенции.

Рассмотрены основные формы деятельности органов внутренних дел по обеспечению реализации правового статуса иностранцев, формы и методы их взаимодействия с иными органами, службами общественными организациями. Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что структура органов внутренних дел, функции и полномочия соответствующих подразделений, формы и методы их работы уже не в полной мере соответствуют требованиям

сегодняшнего дня. В связи с этим в контексте реформирования министерства внутренних дел формулируется предложение о передаче регистрационных функций из МВД в другое ведомство, в частности в Государственный комитет по миграции.

Рассматриваются вопросы, связанные с выдворением иностранцев из Украины и вносятся предложения по усовершенствованию правовой регламентации механизма выдворения.

В подразделе 2.3 "Международный опыт и перспективы развития системы обеспечения правового статуса иностранцев в Украине" представлена детальная характеристика содержания и значения международного сотрудничества в данной сфере.

Излагается система органов по реализации правового статуса иностранцев ведущих демократических государств - Великобритании, США, Франции, ФРГ, Японии и др.

Рассматриваются международные организации, деятельность которых связана с сотрудничеством государств в деле обеспечения международных стандартов правового статуса иностранцев. В частности, особое внимание уделено Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции.

Представительство УВКБ ООН в Украине, а также Программа всесторонней деятельности МОМ в Украине предусматривают проведение конкретных мероприятий, направленных на повышение возможностей органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций Украины в успешном разрешении вопросов, вызванных значительным увеличением потоков и общего количества иностранцев.

На основе изучения международного опыта дополнительно аргументируется предложение о перераспределении функций между соответствующими органами государственной власти Украины, в частности, о передаче регистрационной функции из ведения МВД Украины, оставив за ним лишь функции контроля за соблюдением установленных правил пребывания, предупреждение и пресечения преступлений, защиту прав, свобод и законных интересов иностранцев в Украине. В перспективе же следует говорить о создании единого органа государственной власти, на который возлагались бы не только функции регистрации и учета; контроля за соблюдением установленных правил пребывания, но и функции регулирования процессов въезда-выезда, предотвращения и пресечения нелегальной миграции.

В заключительном разделе сформулированы выводы из проведенного исследования. В ней даются авторские определения понятия "иностранец", классификация категорий иностранцев, содержание правового статуса иностранцев и определение его правового режима. Показаны виды взаимодейст-

вия, роль и формы деятельности органов государственного управления в том числе органов внутренних дел, по обеспечению правового статуса иностранцев. Предложено ряд изменений и дополнений в действующее законодательство регулирующее правовой статус иностранцев. Внесены предложения о совершенствовании деятельности органов внутренних дел по работе с иностранцами, а также предложения по созданию единого государственного органа на который бы возлагались все функции по обеспечению правового статуса иностранцев.

По теме диссертационного исследования опубликованы:

Правовой статус иностранцев в Украине: Учебное пособие. - К.: Правник, 1997. - 70 С.

Деякі питання удосконалення правової регламентації статусу іноземців в Україні // Удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. К. - 1995 С.80-81.

Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та деякі питання його розвитку // Науковий вісник УАВС. - 1997. - № 1. - С.8-11.

Деякі питання правової регламентації статусу окремих категорій іноземців. // Проблеми управління сучасним містом. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. - м. Київ, 28-29 вересня 1995 р. - К.: ІДП НАН України, 1995. - С.120-123.

НАЗАРОВ Т.К. Организационно-правовые вопросы реализации законодательства о правовом статусе иностранцев в Украине. - Рукопись

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право. - Национальная академия внутренних дел, Киев, 1997.

Диссертация посвящена вопросам правового регулирования и организации обеспечения статуса иностранцев в Украине. В работе рассматриваются содержание и основные признаки понятия "иностранец", предлагается классификация категорий иностранцев в Украине. Рассматриваются особенности функционирования системы органов государственной власти и иных структур по обеспечению правового статуса иностранцев. Анализируется роль и место в этой системе органов внутренних дел, формы и методы их деятельности. Рассматривается опыт зарубежных стран и международного сотрудничества. Предлагаются пути совершенствования организации государственных структур по обеспечению правового статуса иностранцев.

Ключевые слова: иностранец, правовой статус личности, права и свободы, реализация права, миграция, миграционный контроль, органы внутренних дел.

НАЗАРОВ Т.К. Організаційно-правові питання реалізації законодавства про правовий статус іноземців в Україні. - Рукопис

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Національна академія внутрішніх справ, Київ, 1997.

Дисертація присвячена питанням правового регулювання і організації забезпечення статусу іноземців в Україні. В роботі розглядаються основні особливості поняття "іноземець", пропонується класифікація категорій іноземців в Україні. Розглядаються особливості функціонування системи органів державної влади і інших структур по забезпеченню правового статусу іноземців. Аналізується роль і місце в цій системі органів внутрішніх справ, форми і методи їхньої діяльності. Розглядається досвід зарубіжних країн і міжнародного співробітництва. Пропонуються шляхи удосконалення організації державних структур по забезпеченні правового статусу іноземців.

Ключові слова: іноземець, правовий статус особи, права і свободи, реалізація права, міграція, міграційний контроль, органи внутрішніх справ.

NAZAROV T.K. Organisational and legal matters of realisation of the legislation on the legal status of the aliens in Ukraine. - Manuscript

The dissertation for a scientific degree of the candidate of jurisprudence by a speciality 12.00.02 - constitutional law. - National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 1997.

The dissertation is devoted to legal regulation and organisation of securing of the status of the aliens in Ukraine. the work, the classification of categories of the aliens in Ukraine is offered. The features of functioning of system of bodies of state authority and other structures on maintenance of the legal status of the aliens are examined. The role and place of bodies of internal affairs in this system is analysed as well as forms and methods of their activity. The experience of foreign countries and international co-operation is examined. The ways of improvement of organisation of state structures on securing of the legal status of the aliens are offered.

Key words: the alien, legal status of the person, rights and freedoms, implementation of the law, migration, migration control, bodies of internal affairs.

Сдано на производство 14.10.97 г. Подписано в печать 15.10.97 г.
Формат 60x84/16. Объем 1 п.л. Заказ №17971. Тираж 100

ГП типография МВД Украины

Сдано на производство 14.10.97 г. Подписано в печать 15.10.97 г.
Формат 60x84/16. Объем 1 п.л. Заказ №17971. Тираж 100

ГП типография МВД Украины

424720

AB 38.616