

Цю Бо

аспірант Науково-дослідного
інституту публічного права, голова
громадської організації «Одеська асоціація
китайських бізнесменів»

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ОФОРМЛЕННЯ ПОСВІДОК НА ТИМЧАСОВЕ ТА ПОСТІЙНЕ ПРОЖИВАННЯ ІНОЗЕМЦЯМ У КНР

Статтю присвячено комплексному аналізу адміністративно-правового регулювання процедури оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання іноземним громадянам у КНР крізь призму співвідношення формалізованих процедур і дискреційних повноважень органів публічної влади. Обґрунтовано, що система посвідок на проживання в КНР поєднує чітко регламентовані адміністративні механізми з широким адміністративним розсудом органів громадської безпеки, що істотно впливає на передбачуваність правозастосовної практики. Виявлено, що високі кваліфікаційні та ценові вимоги до отримання посвідки на постійне проживання, а також централізована трирівнева модель ухвалення рішень свідчать про домінування публічних інтересів і пріоритет державної безпеки у міграційній політиці КНР.

Ключові слова: адміністративна процедура, посвідка на тимчасове проживання в КНР, посвідка на постійне проживання в КНР, іноземні громадяни, Китайська Народна Республіка.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the administrative and legal regulation of the procedure for issuing temporary and permanent residence permits to foreign nationals in the People's Republic of China (PRC), examined through the prism of the correlation between formalized procedures and the discretionary powers of public authorities. It is substantiated that the residence permit system in the PRC combines clearly regulated administrative mechanisms with broad administrative discretion vested in public security authorities, which significantly affects the predictability of law-enforcement practice. It is revealed that high qualification and eligibility requirements for obtaining permanent residence permits, as well as a centralized three-tier decision-making model, indicate the dominance of public interests and the priority of state security in the migration policy of the PRC.

Keywords: administrative procedure, temporary residence permit in the PRC, permanent residence permit in the PRC, foreign nationals, People's Republic of China.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації та активної міграційної мобільності правове регулювання в'їзду, перебування та проживання іноземних громадян набуває особливої актуальності. КНР, як один із провідних центрів економічного, освітнього та наукового тяжіння, щороку приймає значну кількість іноземців з різними цілями перебування — працевлаштування, навчання, наукової діяльності, возз'єднання сім'ї тощо. У зв'язку з цим важливого значення набуває аналіз адміністративних процедур

у сфері оформлення посвідок на тимчасове та постійне проживання іноземним громадянам у КНР.

Метою даного дослідження є характеристика системи посвідок на проживання в КНР, зокрема, посвідок на тимчасове та постійне проживання, їх видів, порядку отримання та строків дії відповідно до чинного законодавства КНР. Особлива увага приділяється нормам Закону КНР «Про контроль за в'їздом в країну та виїздом з країни» та підзаконним нормативно-правовим актам, що регламентують процедури імміграційного контролю.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до даних перепису населення КНР кількість іноземців, які проживали в країні у 2010 році становила 593 832 чоловік, в той час як у 2020 році цей показник виріс до 845 697 чоловік, що становить збільшення на 42 % [1].

Наведена динаміка зростання чисельності іноземних громадян, які проживають на території КНР, зумовлює об'єктивну потребу у чіткому та ефективному правовому регулюванні їх перебування в державі. У відповідь на зазначені міграційні процеси законодавство КНР сформувало систему правових механізмів, покликаних забезпечити легалізацію проживання іноземців, визначення їх правового статусу та здійснення державного контролю у сфері міграції. Ключовим елементом такої системи є інститут посвідок на проживання, який слугує правовою підставою для законного перебування іноземних громадян на території Китаю та диференціюється залежно від мети і тривалості їх перебування.

У КНР існує два види посвідок на проживання – тимчасові та постійні. Відповідно до ст. 30 Закону «Про контроль за в'їздом в країну та виїздом з країни» якщо після в'їзду на територію Китаю іноземний громадянин потребує отримання посвідки на тимчасове проживання, він повинен звернутися в імміграційний відділ органів громадської безпеки при уряді рівня повіту або вище за місцем майбутнього проживання протягом 30 днів з моменту в'їзду до країни. Іноземні громадяни повинні надати паспорт чи інші відповідні документи, письмово вказати причини звернення та надати біометричну інформацію, а саме відбитки пальців. Імміграційний відділ органів громадської безпеки повинен розглянути звернення та прийняти рішення протягом 15 днів після отримання матеріалів за зверненням та видати іноземному громадянину посвідку на тимчасове проживання відповідного типу на певний період відповідно до вказаних причин проживання. У разі якщо видача посвідки на проживання пов'язана з працевлаштуванням, то мінімальним періодом дії є 90 днів, максимальним – 5 років. Якщо видача посвідки на проживання не пов'язана з працевлаштуванням, то мінімальний період видачі становить 180 днів, а максимальний – 5 років [2].

Правилами КНР по регулюванню в'їзду та виїзду іноземців (ст. 15) передбачено такі типи посвідок на тимчасове проживання:

1. Посвідка на проживанням робоча, що видається особам, які працюють в Китаї. Для отримання даного виду посвідки на проживання необхідно надати, зокрема, дозвіл на працевлаштування;
2. Посвідка на проживання освітня, що видається особам, які проходять довгострокове навчання в Китаї. Підтверджуючим документом для даного виду посвідки є лист із зазначенням тривалості навчання, встановленої приймаючим навчальним закладом ;
3. Посвідка на проживання журналістська видається іноземними журналістам, які проживають у КНР та мають постійні представництва іноземних інформаційних агентств. Заявник має надати лист та прес-карту, видану компетентним відомством;

4. Посвідка на проживання з метою возз'єднання родини видається членам родини громадян Китаю та членам родини іноземців, які мають статус постійного жителя КНР, та яким необхідно проживати у Китаї задля возз'єднання родини, а також особам, які необхідно проживати у Китаї для опіки чи інших цілей. Для отримання посвідки такого типу обов'язковим є надання документів, що підтверджують родині зв'язки;

5. Посвідка на проживання у приватних справах видається подружжю, батькам, дітям до 18 років або батькам чоловіка/дружини іноземця, які проживають у Китаї з метою роботи, навчання тощо, які подають заяву на довгострокове відвідування КНР, а також особам, яким необхідно проживати в Китаї у інших приватних справах. Заявнику необхідно документально підтвердити родині зв'язки та наявність посвідки на проживання у іноземця, якого відвідують, а у разі отримання посвідки у зв'язку з іншими приватними справами – необхідність проживання в КНР [3].

Принагідно зауважимо, що Правилами КНР по регулюванню в'їзду та виїзду іноземців встановлюються строки надання зазначеної адміністративної послуги. Так, у разі відповідності заяви про отримання посвідки на тимчасове проживання формальним вимогам, орган управління в'їздом та виїздом органу громадської безпеки видає квитанцію про прийняття, дійсню не більше 15 днів, та приймає рішення протягом зазначеного строку [3].

Серед підстав для відмови у отриманні посвідки на тимчасове проживання законодавець називає такі:

1. Заявник не надав матеріалів, що підтверджують подану заяву, відповідно до встановлених вимог;
2. Заявник умисно надав неправдиву інформацію під час подання заяви;
3. Заявник не має права перебувати або проживати на території Китаю у зв'язку з порушенням відповідних законів або адміністративних правил КНР;
4. Інші обставини, за яких недоцільно схвалювати заяву заявника про продовження, зміну чи перевидачу візи або посвідки на проживання, а також про надання дозволу на перебування [3].

Проаналізована норма відображає характерний для міграційного законодавства КНР підхід до регулювання адміністративних процедур, за якого формально визначені підстави для прийняття рішень поєднуються з широкими оціночними повноваженнями адміністративних органів. Закон встановлює мінімальні процедурні гарантії для заявника, а прийняте рішення фактично залежить від адміністративного розсуду органів громадської безпеки.

Окрему увагу в межах дослідження доцільно приділити інституту посвідки на постійне проживання в КНР. Зазначений правовий статус надає іноземцям можливість довгострокового та стабільного перебування на території держави, закріплюючи розширений обсяг прав і обов'язків, а також формує правові передумови для глибшої інтеграції в соціально-економічне середовище КНР. Відтак за доцільне вбачається аналіз умов, порядку надання та правових наслідків адміністративної процедури отримання посвідки на постійне проживання в КНР.

Адміністративна процедура отримання посвідки на постійне проживання в КНР регулюється Законом КНР «Про контроль за в'їздом в країну та виїздом з країни» та Правилами управління розглядом та затвердженням посвідки на постійне проживання

іноземного громадянина на території КНР, затвердженими Державною Радою КНР від 13.12.2003 (далі – Правила).

Відповідно до ст. 2 Правил постійне проживання іноземців у Китаї передбачає, що термін такого проживання є необмеженим [4]. В Законі КНР «Про контроль за в'їздом в країну та виїздом з країни» передбачені підстави для отримання посвідки на постійне проживання, а саме здійснення видатного вкладу в соціально-економічний розвиток Китаю або відповідність іншим критеріям, необхідним для постійного проживання в КНР [2]. Деталізований перелік підстав для подання іноземцем заяви на отримання посвідки на постійне проживання наведений у Правилах, до них, зокрема, віднесено:

1. Здійснення прямих інвестицій в Китай зі стабільною діяльністю, а також бездоганної податковою історією протягом трьох останніх років. При цьому законодавчо визначеними є суми таких інвестицій – від 500 000 доларів США до не менше 2 мільйонів доларів США в загальному в залежності від регіонів інвестування;

2. Обіймання посади заступника генерального директора, заступника директора заводу або вище, або доцента, молодшого наукового співробітника та інші молодші професійні посади або вище, або користування рівним статусом протягом щонайменше чотирьох років поспіль, з мінімальним періодом проживання в Китаї протягом трьох років сукупно протягом чотирьох років та з хорошою податковою історією;

3. Здійснення видатного та значного вкладу у розвиток Китаю, який є особливо необхідним;

4. Бути подружжям або не одруженою дитиною, віком до 18 років осіб, зазначених у пунктах 1-3;

5. Перебування у шлюбі з громадянином Китаю чи особою, яка має посвідку на постійне проживання в КНР [4].

Разом з цим встановлюються певні цензові вимоги. Так, заявник повинен перебувати у зареєстрованому шлюбі з громадянином Китаю або з іноземцем, який має дозвіл на постійне проживання в КНР, не менше п'яти років. Водночас законодавством установлюється вимога безперервного проживання на території КНР протягом щонайменше п'яти років, при цьому іноземець зобов'язаний фактично перебувати в Китаї не менше дев'яти місяців упродовж кожного календарного року зазначеного періоду. Окрім цього, обов'язковою умовою є підтвердження наявності стабільного джерела доходу, достатнього для самостійного забезпечення проживання, а також постійного місця проживання на території КНР;

6. Бути неодруженою особою віком до 18 років, яка звертається з метою возз'єднання з одним із батьків, що проживає на території Китайської Народної Республіки на законних підставах;

7. Бути особою віком 60 років і старше, яка не має прямих родичів за межами КНР, та звертається з метою возз'єднання з близьким родичем, що проживає в Китаї, за умови, що така особа безперервно проживала на території КНР не менше п'яти років, при цьому фактичний строк перебування в Китаї становив не менше дев'яти місяців у кожному календарному році, а також за наявності стабільного джерела засобів для існування та постійного місця проживання [4].

Саме взаємодія суб'єктів адміністративного провадження забезпечує реалізацію процедурних норм і ухвалення індивідуального адміністративного акта щодо надання або відмови в наданні статусу постійного проживання.

Відповідно до ст. 5 Правил у КНР передбачено тривірневу систему розгляду заяв на отримання посвідки на постійне проживання зі сторони адміністративних органів, а саме:

1. Органи громадської безпеки на місцевому рівні здійснюють безпосереднє прийняття документів та первинний розгляд заяв за місцем проживання заявника. До їхніх повноважень належать перевірка повноти документів, встановлення фактичних обставин проживання, проведення попередньої оцінки відповідності заявника законодавчим вимогам, а також формування матеріалів для подальшого розгляду [4].

2. Органи громадської безпеки провінційного рівня здійснюють перевірку законності та обґрунтованості матеріалів, підготовлених місцевими органами, а також узагальнення результатів адміністративного розгляду [4]. Провінційні органи виконують функцію проміжної ланки між місцевими підрозділами та центральним органом, забезпечуючи єдність правозастосовної практики.

3. Міністерство громадської безпеки КНР відіграє ключову роль у процедурі надання дозволу на постійне проживання та здійснює остаточний розгляд і ухвалює рішення про надання або відмову в наданні відповідного статусу [4]. Повноваження цього органу свідчать про високий рівень централізації адміністративних процедур у сфері міграції та визначальну роль центральних органів виконавчої влади у формуванні міграційної політики держави.

З іншого боку учасниками даної адміністративної процедури є заявники – іноземці чи особи без громадянства. Статтею 17 Правил передбачено, що заява на отримання посвідки на постійне проживання має бути подана самим заявником або його батьками у разі недосягнення вісімнадцятирічного віку, або його представником. Представником заявника може бути адвокат, який діє на підставі виданої йому довіреності [4].

Термін розгляду такої заяви становить 6 місяців з дня її прийняття.

Водночас, професорка Сінгапурського університету Табеа Борк Хюффер, досліджуючи китайське міграційне законодавство в цілому та адміністративну процедуру отримання посвідки на постійне проживання в КНР зокрема, зазначає, що з моменту запровадження посвідок на постійне проживання кількість їх видачі була незначною. Так, з 2004 по 2011 роки було видано близько 1700 посвідок на постійне проживання. Однак вже у 2012 році 1202 іноземці отримали посвідку на постійне проживання, проте щонайменше 53 відсотки з яких були китайцями, що проживають за кордоном [5].

Китайські науковці називають такі причини недостатньої кількості заявок на отримання посвідки на постійне проживання, як: високий поріг кваліфікації, складний процес подання заявки, вузьке коло застосування, нечіткі та погано визначені права [6, с. 24].

Крім того, Міністерство громадської безпеки КНР може анулювати посвідку на постійне проживання у разі: якщо іноземець, який нею володів, становить загрозу для національної безпеки; якщо народний суд КНР виніс рішення про видворення іноземця; якщо посвідка отримано внаслідок надання неправдивих відомостей чи іншим незаконним способом; недотримання вимог щодо мінімального строку перебування в Китаї — наприклад, не перебував у країні не менше 3 місяців на рік або 1 року за 5 років без схвалення компетентних органів (ст. 24 Правил) [4].

Висновки. Проведений аналіз правового регулювання адміністративної процедури оформлення посвідок на проживання іноземцям у КНР засвідчує, що інститут посвідок на

проживання є ключовим елементом системи міграційного адміністрування держави та важливим інструментом легалізації перебування іноземних громадян на її території. Законодавство КНР формує диференційовану модель правового статусу іноземців, що ґрунтується на поділі посвідок на тимчасові та постійні залежно від мети і тривалості перебування. При цьому адміністративні процедури їх оформлення характеризуються високим рівнем формалізації, чітко визначеними строками розгляду заяв та детальним переліком документів, що свідчить про прагнення держави забезпечити ефективний контроль за міграційними процесами в умовах зростання кількості іноземців, які проживають у КНР.

Водночас дослідження виявило, що формальна визначеність адміністративних процедур поєднується з широкими дискреційними повноваженнями органів громадської безпеки, особливо під час розгляду заяв про оформлення посвідки на постійне проживання. Високі кваліфікаційні та цензові вимоги до заявників, трирівнева система ухвалення рішень і значна роль оціночних категорій зумовлюють обмежену доступність статусу постійного проживання для іноземців та підкреслюють пріоритет державних інтересів і національної безпеки у міграційній політиці КНР. У цілому адміністративно-правове регулювання посвідок на проживання в Китаї відображає централізовану та контрольовану модель міграційного управління, яка перебуває у стані поступової адаптації до глобальних міграційних процесів, але зберігає жорсткий характер правового впливу на іноземних громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Communiqué of the Seventh National Population Census. No. 8. 2021. URL: https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202105/t20210510_1817193.html (дата звернення 24.08.2024).
2. Закон КНР від 2012 року «Про контроль за в'їздом в країну та виїздом з країни». URL: <https://iso.shupl.edu.cn/russian/3018/list.htm> (дата звернення 11.05.2024).
3. Правила КНР по регулюванню в'їзду та виїзду іноземців, прийняті наказом Державної Ради КНР від 03.07.2013 № 637. URL: <https://en.nia.gov.cn/n147418/n147458/c155970/content.html> (дата звернення 23.05.2024).
4. Правила управління розглядом та затвердженням посвідки на постійне проживання іноземного громадянина на території КНР, затвердженими Державною Радою КНР від 13.12.2003. URL: https://gat.fujian.gov.cn/ztl/cryjfwj/flfg_28281/201809/t20180919_4507121.htm?utm_source (дата звернення 01.07.2024).
5. Bork-Hüffer T., Yuan-Ihle Y. *The management of foreigners in China: Changes in migration legislation. International Journal of China Studies*. 2014. Vol. 5, N 3. P. 571–597. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/destination-china-country-adjusts-its-new-migration-reality> (дата звернення 06.07.2024).
6. Han Y. H., *On the Transformation of China's Foreign-related Legislation, Oriental Law*, 2023, Vol. 2, No. 110.