

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

ЛЕВЕНЕЦЬ АНЖЕЛА ВІКТОРІВНА



УДК 342.717.477

**МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне
право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському національному університеті імені І. І. Мечникова

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Корчевна Любов Олександрівна,
Одеський національний університет імені
І. І. Мечникова МОН України,
завідувач кафедри конституційного права
та правосуддя

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України,
Баймуратов Михайло Олександрович,
Інститут законодавства Верховної Ради
України, головний науковий консультант
відділу європейського права та
міжнародної інтеграції

кандидат юридичних наук, доцент
Воронов Марк Миколайович,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна,
завідувач кафедри конституційного і
муніципального права

Захист відбудеться «21» квітня 2017 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6.

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «21» березня 2017 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. С. Передерій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Глобалізаційні виклики сучасного світу змушують розвинуті демократичні держави до проведення політики поєднання максимального забезпечення основних конституційних прав і свобод кожній людині, яка перебуває або проживає на їх території та захисту власних національних інтересів, державного суверенітету, політичного, соціально-економічного, культурного розвитку своїх громадян. Незважаючи на загальноприйнятий в науці конституційного права підхід щодо різного за обсягом прав та свобод конституційно-правового статусу громадян держави та інших категорій осіб, які можуть проживати на території цієї держави (іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців), тенденції розвитку муніципального права свідчать про поступове розширення прав та свобод тих іноземців, які постійно протягом довгого часу проживають в межах відповідної громади, складають частину її жителів та як наслідок – повинні мати можливості приймати участь в її розвитку та функціонуванні. Переламним моментом в процесі такого розширення стало прийняття в 1992 році Європейської конвенції про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні, яка закріпила положення для держав-учасниць наділяти іноземців, які більше певного часу (5 років) проживають постійно в межах територіальної громади, політичним правами на місцевому рівні аж до права обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування. Україна як член Ради Європи та претендент на членство в Європейському Союзі поступово має приєднатись до всіх важливих міжнародних нормативно-правових актів в галузі прав людини, в тому числі – і до вказаної Конвенції, тому підготовка національного законодавства до імплементації міжнародних стандартів має активно здійснюватись як в теоретичній, так і в практичній площині вже сьогодні.

Дослідження саме зараз муніципально-правового статусу іноземців в Україні є актуальним ще й тому, що вперше за багато років наша держава наблизилась до проведення реальної муніципальної реформи та децентралізації державної влади, в умовах якої акцент при здійсненні влади зміщено від загальнодержавного на місцевий рівень. Тому сьогодні важливо чітко встановити не лише сутність та принципи місцевого самоврядування, а й суб'єктний склад муніципальних правовідносин, перш за все – структуру та склад

територіальній громаді як первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Незважаючи на наявність розвинутої законодавчої бази в галузі місцевого самоврядування, залишаються низка не вирішених питань: хто є членом територіальної громади, чим відрізняється статус постійних жителів-громадян від постійних жителів-негромадян територіальної громади, які муніципальні права можуть здійснюватись лише громадянами України, а які можуть надаватись всім жителям незалежно від громадянства та іншого правового стану, яким чином розширення прав іноземців на місцевому рівні сприяє їх максимальній інтеграції в місцеве співтовариство та багато інших. Саме задля вирішення вказаних питань й було обрано тему дисертаційного дослідження.

Слід відзначити, що галузь муніципально-правового статусу людини в Україні останнім часом все частіше стає об'єктом дослідження вчених-муніципалістів. Початком наукових досліджень в цьому напрямку стали роботи доктора юридичних наук, професора М. О. Баймуратова, що були присвячені проблемам сутності та становлення локальної системи прав людини та їх сутності, а також роботи В. А. Григор'єва і О. В. Батанова, відносно формування системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади. Вагоме місце проблематика суб'єктно-об'єктного складу територіальних громад та муніципально-правовий статус її членів займає в працях таких вчених, як М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, Ю. М. Тодика, В. Ф. Погорілко, В. І. Борденюк, І. Л. Литвиненко, С. Ю. Русанова, Г. Г. Танаджи, Ю. Бальцій, М. І. Корнієнко, М. П. Воронов, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, О. О. Карлов, О. А. Коваленко, В. В. Кравченко, С. В. Маліков, В. В. Медведчук, О. В. Прієшкіна, М. А. Пухтинський, Ю. С. Шемчушенко та інші. Окрім вітчизняних вчених, муніципально-правовий статус іноземців-постійних мешканців місцевої громади є об'єктом досліджень зарубіжних, зокрема російських вчених, а саме О. С. Смірної, А. Є. Шапарова, В. Б. Авер'янова, А. С. Кручініна, Є. В. Яковлевої та інших. Окремо слід відзначити монографічне дослідження М. С. Бондаря, який розглядає сутність місцевого самоврядування та місцевої демократії саме через призму муніципальних прав людини.

Окремим науковим напрямком в Україні досліджується конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства, а також його окремі складові елементи: права, обов'язки, підстави

перебування, право на імміграцію. Тут можна навести таких вітчизняних вчених, як Ю. М. Тодика, В. В. Кравченко, О. М. Бобокал, Є. Ю. Петров, С. Ф. Константінов, Т. К. Назаров, І. Н. Погорецька та інші. Однак дане дисертаційне дослідження є першим, в якому статус іноземців розглядається саме з позиції їх входження до складу конкретної територіальної громади на підставі постійного проживання на території України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема роботи виконана в межах затвердженої науково-дослідної теми кафедри конституційного права та правосуддя Одеського національного університету імені І.І. Мечникова «Імплементация міжнародних стандартів прав людини в розвитку правової системи України та особливості їх реалізації», номер державної реєстрації: 0113U00299, яка має виконуватись з 2013 по 2017 рік. Також дисертація виконувалася в межах та відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження обумовлена основними аспектами її актуальності та полягає в комплексному аналізі муніципально-правового статусу іноземців як членів територіальної громади в Україні, а також формування висновків та пропозицій для органів державної влади та органів місцевого самоврядування відносно здійснення політики розширення обсягу прав та свобод іноземців-постійних мешканців, яка відповідає сучасним європейським та світовим стандартам. Для досягнення зазначеної мети були поставлені наступні задачі:

- дослідити складові елементи конституційно-правового статусу іноземців в Україні як основи виникнення та реалізації всіх інших галузевих правових статусів;

- охарактеризувати підстави, строки та умови перебування або проживання іноземців в Україні, проаналізувати співвідношення прав та свобод іноземців, що постійно проживають на території нашої держави та іноземців, які тимчасово перебувають в Україні;

- визначити сутність та принципи муніципально-правового статусу особи в Україні;

- з'ясувати яким чином на загальнодержавному рівні взаємовідносини між людиною та державою, які обумовлені в першу чергу наявністю/відсутністю громадянства трансформуються в якісно

нові взаємовідносини між муніципальною владою та членами територіальної громади на місцевому рівні;

- проаналізувати нормативну базу щодо визнання та наділення іноземців, які постійно проживають на території України, муніципальними правами та відповідність вітчизняних правових норм зарубіжній та міжнародній практиці в цій галузі;

- розглянути сутність статутної нормотворчості та її можливості щодо розширення обсягу прав та свобод іноземців в місцевому самоврядуванні з метою формування в них статусу повноцінних членів місцевої громади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини в галузі встановлення, забезпечення, реалізації та захисту муніципальних прав людини як члена територіальної громади.

Предметом дослідження є муніципально-правовий статус іноземців в Україні.

Методологічну базу дослідження становлять як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання юридичних явищ, а саме: структурного аналізу та синтезу, системно-функціональний, історичний, статистичний, порівняльно-правовий, формально-логічний та інші. Використання аналітичного методу пізнання дозволило розподілити муніципально-правовий статус іноземців-членів територіальної громади на окремі складові елементи та розглянути більш детально муніципальні права, обов'язки, принципи та гарантії їх реалізації, міжнародні стандарти прав людини в локальному соціумі, міграційну політику та тенденції розвитку національного законодавства в цій галузі.

Метод синтезу при дослідженні муніципального статусу іноземців в Україні дозволив розглянути його як складову частину конституційно-правового статусу людини, а також як об'єктивно необхідну складову муніципальної реформи, що виступають важливими показниками демократичного розвитку нашої держави та її євроінтеграційного майбутнього.

Історичний метод використовувався з метою дослідити основні етапи становлення та розвитку конституційно-правового статусу іноземців на території сучасної України, виявити найбільш сприятливі періоди для проживання іноземців, а також соціально-політичні наслідки для нашої держави в контексті проведення політики сприяння іноземним колоніальним поселенням в Україні.

Вагоме місце у дослідженні займає порівняльний (компаративістський) метод, завдяки якому був досліджений позитивний досвід регулювання муніципально-правового статусу іноземців-постійних мешканців (іммігрантів) в зарубіжних державах та можливості його використання в Україні. Базою для такого аналізу виступали як розвинуті європейські, зокрема скандинавські, країни (Швейцарія, Чехія, Велика Британія, Німеччина), так і країни СНД (Російська Федерація, Білорусь). Результатом вивчення зарубіжного досвіду стало твердження, що більшість держав формують та сприяють тенденціям до зрівняння в правах на місцевому рівні власних громадян та іммігрантів і надають їм відповідно весь спектр конституційних прав та свобод аж до політичних.

Нормативну базу дисертаційного дослідження становить чинне законодавство України, законодавство інших держав, правові акти їх органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна одержаних результатів. Новизна та значення дисертаційного дослідження полягає перш за все в тому, що вперше здійснено комплексний аналіз проблеми муніципально-правового статусу іноземців як членів територіальної громади в Україні, обґрунтовано необхідність внесення змін в національне законодавство України щодо профільного регулювання конституційно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства, а також в муніципальне законодавство щодо чіткого врегулювання складу та структури територіальної громади з визначенням статусу всіх її членів, який базується на принципі рівності та рівноправності щодо участі у вирішенні питань місцевого значення.

Результатом проведеного наукового дослідження стало формулювання низки принципово нових теоретичних положень і висновків, що виносяться на захист:

Вперше:

- запропоновано внесення змін в Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року та доповнення його окремим розділом, який би врегулював системно всі найголовніші права та свободи іноземців в Україні, а також встановлення в ст. 3 його різницю між іноземцями, що тимчасово проживають або перебувають на території України від іноземців, які постійно проживають в нашій державі та складають частину її населення;

- на підставі аналізу положень міжнародних договорів та національного законодавства доведено необхідність внесення змін в ст. 36 (право на об'єднання в громадські організації, на участь в професійних спілках), ст. 39 (право на мирні зібрання) Конституції України, з метою встановлення цих прав не лише за громадянами України, а й за всіма особами, які на законних підставах постійно знаходяться на території України;

- обґрунтовано, що будь-яка особа, яка постійно проживає в межах територіальної громади, незалежно від її громадянства та іншого правового стану, строку такого проживання та інших суб'єктивних факторів має рівні права на участь в здійсненні МСВ, так само як і рівні обов'язки, за виключенням тих, що прямо передбачені Конституцією України;

- запропоновано на відміну від нині існуючої формальної реєстрації особи за місцем проживання, згідно якої і визначається належність особи до конкретної територіальної громади, розширення переліку підстав, за якими особа (в тому числі іноземець) може вважатись членом відповідної територіальної громади, а саме: наявність власної/орендованої нерухомості, здійснення підприємницької діяльності, сплата податків особою або сплата роботодавцем податків за особу і т.д.;

- рекомендовано введення інституту уповноваженого територіальної громади з інтеграційних питань і наділення його відповідними повноваженнями в контексті реалізації на місцях загальнодержавної міграційної політики та з метою розробки муніципальних програм допомоги та захисту прав іноземців-постійних мешканців як членів територіальної громади;

удосконалено:

- наукові підходи до розуміння та визначення дефінітивної характеристики територіальної громади в Україні в контексті її складової ознаки;

- положення, що терміни «іноземці-члени територіальної громади» та «іммігранти» можна використовувати як рівнозначні, оскільки виходячи з положення Конституції України, членами територіальної громади є «постійні жителі», а Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість отримання посвідки на постійне проживання лише для іноземців, які отримали дозвіл на імміграцію в Україну та для біженців;

- положення про роль міграційної політики держави в контексті формування статусу іноземців-членів територіальної громади в Україні;

дістало подальшого розвитку:

- обґрунтування значення статуту територіальної громади в механізмі регулювання муніципальних прав членів територіальної громади та необхідність розроблення типового статуту територіальної громади, в якому доцільним було б визначати межі та максимальний обсяг муніципальних прав та свобод, а також обов'язки членів громади та надати можливість розширювати цей обсяг за допомогою нових та додаткових форм їх безпосередньої участі в здійсненні МСВ.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені в дисертаційному дослідженні висновки з розгляду питань забезпечення муніципально-правового статусу іноземців в Україні можуть бути використані у:

- *правотворчості* – у процесі законодавчої діяльності і в приведенні національної нормативної бази у відповідність до фундаментальних конституційних принципів, які визначають основи взаємовідносин держави, суспільства та індивіда;

- *науково-дослідній сфері* – основні положення роботи можуть бути використані для подальшого вивчення проблематики правового статусу людини і громадянина, а також правового статусу осіб з різним правовим станом у галузях конституційного, муніципального, цивільного та підприємницького права України, міжнародному публічному та міжнародному приватному праві;

- *навчальному процесі* – при викладанні навчальних курсів з конституційного права України, конституційного права зарубіжних країн, а також спеціальних дисциплін конституційно-правової і муніципально-правової проблематики;

- *правозастосуванні* – для вдосконалення роботи представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, об'єднаних територіальних громад щодо забезпечення муніципально-правового статусу людини, а також гарантування і захисту прав людини системою органів виконавчої влади на місцях.

Апробація результатів дослідження. Матеріали дисертаційного дослідження обговорювалися на кафедрі конституційного права та правосуддя ОНУ імені І.І. Мечникова, під час семінарів та круглих столів з проблем конституційного та муніципального права. Окремі позиції дисертаційного дослідження виносились як наукові доповіді на

університетські та міжнародні конференції, а саме: міжнародна науково-практична конференція «Конституційно-правовий вимір в розвитку правової системи України» (Одеса, 2013 р.) (тези опубліковано), 68-а наукова конференція професорсько-викладацького складу і наукових працівників ОНУ імені І.І. Мечникова (економіко-правовий факультет) (Одеса, 2013 р.) (тези опубліковано), 69-а наукова конференція професорсько-викладацького складу ЕПФ ОНУ імені І.І. Мечникова (Одеса, 2014 р.) (тези опубліковано), міжнародна науково-практична конференція «Лібералізм та права людини» (Одеса, 2015 р.) (тези опубліковано), 70-а наукова конференція професорсько-викладацького складу ЕПФ ОНУ імені І.І. Мечникова (Одеса, 2015 р.) (тези опубліковано), Міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука та практика: виклики сучасних євроінтеграційних процесів» (м. Братислава, Словацька Республіка, 2015 р.) (тези опубліковано), Міжнародна науково-практична конференція «Євроінтеграція в умовах світової глобалізації» (Одеса, 2016 р.) (тези опубліковано), 71-а наукова конференція професорсько-викладацького складу ЕПФ ОНУ імені І.І. Мечникова (Одеса, 2016 р.) (тези опубліковано).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє висвітлення у 16 наукових публікаціях, в тому числі у 5 статтях, опублікованих у виданнях, визначених фаховими для юридичних наук в Україні, в 1 статті у науковому періодичному виданні зарубіжної держави, в 2 статтях, опублікованих в нефахових наукових виданнях та в 8 тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура дисертації. Структура дисертації зумовлена її метою, завданнями, об'єктом та предметом, а також логікою і послідовністю розкриття теми дослідження, викладення його результатів. Вона складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів та висновків, списку використаних джерел (173 найменувань на 20 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 216 сторінок, з яких основного тексту – 197 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено зв'язок з науковими програмами, планами, темами; охарактеризовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів;

наведено відомості про їх апробацію та впровадження, а також про кількість публікацій.

Розділ 1 «Концептуально-теоретичні та нормативні підходи до визначення конституційно-правового положення іноземців в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. *«Конституційно-правова регламентація та принципи правового статусу іноземців в Україні»* відзначаються підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до термінологічного визначення понять «іноземці», «іноземні громадяни», «особи без громадянства», «негромадяни», проаналізовано тенденції нормативного визначення цих категорій в національному законодавстві та їх часова трансформація. Акцентовано увагу на неоднозначному характері державної політики щодо статусу іноземців на різних етапах, а по друге – дозволив виявити найбільш сприятливі умови для проживання іноземців на території України та наслідки проведення такої політики для розвитку окремих територій держави, процесу їх заселення, економічного зростання та ін.

У підрозділі 1.2. *«Підстави для перебування іноземців в Україні: особливості та умови імміграції»* розглядаються визначені в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підстави для тимчасового або постійного проживання на території України, види відповідних документів, що дають право такого проживання та умови їх видачі. Залежно від підстав іноземці можуть тимчасово перебувати на території України на період дії візи чи іншого документу, тимчасово або постійно проживати на території України на підставі відповідно посвідки на тимчасове або постійне проживання.

В підрозділі відмічено, що право постійного проживання в країні мають лише іноземці, які іммігрують в Україну або біженці. Окремо аналізується проблема відсутності законодавчого розмежування правового статусу іммігрантів від іноземців, які тимчасово проживають або перебувають в Україні.

В підрозділі 1.3. *«Конституційні права та обов'язки іноземців в Україні»* розглядаються особливості нормативного врегулювання основних конституційних прав, свобод та обов'язків іноземців в Україні, проаналізовано рівень відповідності норм національного законодавства щодо статусу іноземців положенням міжнародно-правових актів в цій галузі.

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів в галузі трудової, підприємницької діяльності, соціального забезпечення, виявлено, що обсяг відповідних прав іноземців залежить від підстав та часу їх проживання в Україні: іноземці, які постійно проживають на території України, загалом володіють такими самими правами, як і громадяни України, а іноземці, які тимчасово перебувають або проживають в Україні, мають окремі обмеження, наприклад щодо права на працю, яке вони можуть реалізовувати лише на підставі спеціального дозволу, який видається при наявності вказаних підстав та на обмежений термін, або ж право на медичне обслуговування або на отримання вищої освіти, які вони можуть реалізовувати лише на платній основі. Окрему увагу в підрозділі приділено питанням належності політичних прав іноземцям, в контексті чого проаналізовано відповідні міжнародні документи та практику зарубіжних країн.

Розділ 2 «Правовий статус іноземців в місцевому самоврядуванні України» складається з трьох підрозділів, в яких досліджуються структура муніципально-правового статусу особи в Україні та зокрема, іноземців, особливості нормативно-правового регулювання муніципальних прав та тенденції розвитку цього галузевого статусу іноземців.

В підрозділі 2.1. *«Муніципально-правовий статус особистості в Україні»* аналізуються конституційно-правова регламентація муніципального статусу особи як окремого галузевого статусу, пов'язаного із належністю особи до конкретної територіальної громади, яка виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування в Україні. Автором відмічається особлива актуальність досліджень саме цього виду правового статусу особистості через суттєве реформування інституту місцевого самоврядування в Україні та наповнення його реальним змістом, обумовленим процесами децентралізації державної влади та підвищенням політичної, соціально-економічної та культурної активності суспільства в цілому.

Розглядаючи конституційні норми щодо визначення принципів місцевого самоврядування, відзначається пріоритетний характер колективних муніципальних прав територіальної громади в цілому. Однак враховуючи, що територіальна громада складається з окремих членів, об'єднаних спільною територією та інтересами місцевого значення, можна стверджувати, що більшість прав, закріплених за територіальною громадою, належать кожній особі, що є її членом.

В підрозділі 2.2. *«Правовий статус іноземців як членів територіальної громади в Україні»* досліджується перш за все неоднозначність законодавчого визначення та наукових поглядів щодо входження іноземців до складу територіальної громади, а отже визнання їх муніципальної правосуб'єктності. Автором на підставі аналізу доктринальних підходів відомих муніципалістів відзначається не лише можливість, але й необхідність визнання іноземців членами територіальної громади в Україні на підставі факту їх постійного проживання в її межах. Враховуючі, що іноземці в Україні можуть проживати постійно (у випадку імміграції чи отримання статусу біженця) та тимчасово, членами територіальної громади виступають лише ті іноземці, які мають право постійного проживання та зареєстровані на її території. Саме з моменту отримання такої реєстрації іноземця можна вважати членом територіальної громади.

Підрозділ 2.3. *«Міжнародно-правові стандарти прав і свобод іноземців в місцевому самоврядуванні та їх запозичення законодавством України»* присвячений дослідженню норм основних міжнародно-правових актів, які регулюють права іноземців-постійних жителів держави в галузі здійснення місцевого самоврядування та їх участь у вирішенні питань місцевого значення. Автор відзначає особливе значення міжнародних стандартів прав людини у всіх галузях сучасного життя та підкреслює вплив рівня їх імплементації в національне законодавство на ступінь демократичності та цивілізованості держави та як наслідок – формування її міжнародного іміджу як повноцінного та рівного партнера.

Важливе значення серед міжнародних актів в галузі правового статусу іноземців як членів територіальної громади займає Конвенція про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні, прийнята Радою Європи в 1992 році, яка вперше системно закріпила політичні права іноземців-постійних жителів на місцевому рівні – в тому числі право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, надавши можливість державам-учасникам самостійно встановлювати умови та терміни проживання іноземців на території відповідного муніципального утворення для надання таких прав.

Розділ 3 «Актуальні питання формування правового статусу іноземців як членів територіальної громади в Україні» складається з трьох підрозділів.

В підрозділі 3.1. *«Роль та діяльність органів державної влади України в формуванні правового статусу іноземців як членів*

територіальної громади» розглядається система державних органів, які мають повноваження щодо забезпечення, реалізації та захисту прав та свобод іноземців, які проживають в Україні, а також повноваження цих органів. Система органів державної влади, що володіють повноваженнями в галузі формування правового статусу іноземців – постійних мешканців в Україні, включає парламент, главу держави, органи виконавчої влади, суди, органи місцевого самоврядування та ін.

Окрему увагу в підрозділі автор приділяє розробці питань формування та реалізації міграційної політики держави як важливої складової частини муніципально-правового статусу іноземців-членів територіальної громади, обґрунтовуючи це тим, що лише іммігранти – іноземці, які іммігрували на територію України та біженці можуть отримати посвідку на постійне проживання, а отже входити до складу територіальної громади.

У підрозділі 3.2. *«Питання нормативної регламентації та розширення обсягу прав іноземців в межах місцевого самоврядування України»* відмічається необхідність забезпечення можливостей для активної участі іноземців-постійних мешканців територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення як важливої складової їх повноцінної інтеграції в місцеве співтовариство. Автором в процесі аналізу положень національного законодавства наведено перелік прав та свобод, якими володіють іноземці-члени територіальної громади в Україні на місцевому рівні, однак підкреслюється їх обмежений характер, що непропорційно обсягу обов'язків, які іноземці-члени територіальної громади несуть нарівні з громадянами України. В підрозділі досліджуються тенденції розширення прав іноземців-постійних мешканців на місцевому рівні в європейських країнах, які останнім часом все активніше використовують практику максимального зрівняння в муніципальних правах іноземців із власними громадянами, в тому числі – і в політичних правах (зокрема – право на участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні).

В підрозділі 3.3. *«Статутна нормотворчість як ефективна форма формування та реалізації муніципально-правового статусу іноземців в Україні»* проаналізовано роль та значення статутів в нормативно-правовому регулюванні складу, структури та особливостей історичного, економічного, культурного розвитку територіальних громад в Україні. Відмічається, що максимальним чином статутна форма регулювання муніципальних прав людини може

мати місце тоді, коли профільний закон містить відсылки на норми щодо конкретних прав та свобод.

В межах окресленого підрозділу роботи автором було проаналізовано низку статутів територіальних громади обласних міст України. Порівняльний аналіз положень вказаних статутів дає змогу виявити різні підходи як до визнання іноземців-постійних жителів взагалі членами територіальної громади, так і до переліку їх прав та свобод. Положення тих статутів, які найбільш повно закріплюють за іноземцями-членами територіальних громад муніципальні права (Одеса, Суми, Хмельницький), свідчать саме про спроможність норм локальної нормотворчості розширювати такі права постійних мешканців-негромадян, що відповідає міжнародним та європейським тенденціям в цій галузі.

ВИСНОВКИ

1. Однією з важливих проблем теоретичного характеру сучасного конституційного статусу іноземців в Україні є проблема термінологічного використання поняття «іноземець», встановленого в ст. 26 Конституції України, який підмінив собою термін «іноземний громадянин». Через неоднозначність цього терміну автором запропоновано використовувати загальний термін «негромадяни», під яким слід розуміти всіх осіб, що не мають українського громадянства, але підпадають під юрисдикцію нашої держави, а щодо громадян будь-яких інших держав, пропонується використовувати термін «іноземні громадяни», який більш чітко визначає коло осіб, на яких розповсюджує свою дію вказана норма.

2. Проаналізувавши основні конституційні права та обов'язки, якими володіють іноземці в Україні, слід відмітити, що в основному обсяг цих прав збігається з правами власних громадян, принаймні – відносно тих іноземців, які постійно проживають на нашій території. Різницю складають тільки політичні права, які Конституцією визнаються лише за громадянами України. Однак ст. 36 Конституції України, яка закріплює право громадян на об'єднання в громадські організації та політичні партії, обмежує природне право іноземців на об'єднання, яке визнається за ними міжнародними документами та діючим Законом України «Про громадські об'єднання». А тому в ст. 36 Конституції України доцільно внести зміни та визнати право на об'єднання в громадські організації для захисту своїх економічних, соціальних, культурних, трудових та інших інтересів за кожною

людиною, а можливість об'єднання в політичні партії – лише за громадянами України.

3. Муніципально-правовий статус людини в Україні – це окрема галузь прав та свобод людини, пов'язана із її проживанням в межах конкретної територіальної громади та можливість самостійно вирішувати всі найважливіші питання функціонування та розвитку цієї громади. Муніципально-правовий статус, як і будь-якій інший галузевий статус людини базується на загальному конституційно-правовому статусі, оскільки саме Конституція в ст.140 визначає зміст місцевого самоврядування як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

4. Муніципально-правовий статус особи пов'язаний із комплексом прав і свобод, які можуть бути реалізовані як індивідуально (участь в місцевих виборах, участь в місцевих референдумах, доступ до муніципальної служби), так і колективно (демонстрації, мітинги, збори громадян за місцем проживання). Низка встановлених в законодавстві муніципальних прав належить всім жителям територіальної громади, в тому числі іноземцям (право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, право брати участь у громадських слуханнях, право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, право обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення та ін.).

5. Окремої уваги потребує факт визначення особи членом конкретної територіальної громади. Згідно положень діючого законодавства, факт проживання особи в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а отже і належність її до територіальної громади, підтверджується реєстрацією за місцем проживання, яка здійснюється на підставі Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11 грудня 2003

року. Враховуючи дещо умовний процес реєстрації особи за місцем проживання, а також неспівпадіння в багатьох випадках місця реєстрації та фактичного місця проживання особи, доцільним видається розширити перелік підстав, за якими особа може вважатись членом відповідної територіальної громади і визначити такими: наявність власної або орендованої нерухомості, здійснення підприємницької діяльності, сплата податків особою або сплата роботодавцем податків за особу, членство в органах самоорганізації населення.

6. В процесі дослідження встановлено, що терміни «іноземці-члени територіальної громади» та «іммігранти» можна використовувати як рівнозначні, оскільки виходячи з положення Конституції, членами територіальної громади є «постійні жителі», а Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає можливість отримання посвідки на постійне проживання лише для іноземців, які отримали дозвіл на імміграцію в Україну та для біженців. З вищевикладеного слідує, що важливою складовою державної політики щодо формування статусу іноземців-членів територіальної громади є міграційна політика, оскільки саме в її межах відбуваються основні дії, направлені на закріплення основних прав та свобод мігрантів, гарантії їх реалізації та захисту.

7. Вивчення досвіду окремих зарубіжних країн щодо ролі органів місцевого самоврядування в питаннях інтеграції мігрантів свідчить, що найбільш повноцінною робота органів місцевого самоврядування в галузі реалізації та захисту прав іноземців – постійних мешканців (іммігрантів, біженців) можлива лише за наявності окремих спеціалізованих органів – консультативних рад, інтеграційних комітетів – які створюються при муніципалітетах або самими місцевими депутатами або обираються безпосередньо іноземцями. Такі органи виконують роль контактерів між іноземцями, що постійно проживають на території муніципального утворення та представниками місцевої влади, завдяки чому їх інтереси та наявні проблеми вирішуються безпосередньо та швидко.

8. Одним з дієвих засобів розширення прав іноземців-постійних мешканців в місцевому самоврядуванні є локальна – статутна – нормотворчість. Статут територіальної громади є важливим нормативно-правовим актом локального значення, що приймається представницьким органом місцевого самоврядування з врахуванням історичних, регіональних, культурних та інших особливостей окремих громад. В Законі України «Про місцеве самоврядування» такі форми

безпосередньої участі членів громади, як загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), окрім самого закону, регулюються статутами територіальних громад. Це надало змогу окремим громадам в своїх статутах закріпити вказані муніципальні права за всіма жителями громади без виключення (Суми, Одеса). Однак аналіз положень багатьох діючих статутів територіальних громад свідчить про істотні обмеження в окремих громадах прав іноземців аж до їх повного виключення з членів громади (Житомир, Вінниця).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Левенець А. В. Участие иностранцев в осуществлении местного самоуправления государства пребывания (домицилия): европейский опыт и украинские тенденции / А. В. Левенець // Jurnalul juridic national: teorie și practică. – 2016. – № 1 (17). – С. 25–30.

2. Левенець А. В. Поняття «іноземець» в Україні: до питання онтологічного вимірювання / А. В. Левенець // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – №21. – Ч. II. – Т. I. – С.139–142.

3. Левенець А. В. До питання про еволюцію конституційно-правового статусу іноземців в Україні / А. В. Левенець // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2014. – №2. – С. 75–79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pap.in.ua/2_2014/20.pdf.

4. Левенець А. В. Щодо проблеми визначення муніципальної правосуб'єктності іноземців в Україні / А. В. Левенець // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – №8. – С. 44–47.

5. Левенець А. В. Характеристика основних принципів конституційно-правового статусу іноземців в Україні / А. В. Левенець // Правова держава. – 2014. – №17. – С.10–14.

6. Левенець А. В. Міжнародно-правові стандарти прав іноземців в місцевому самоврядуванні / А. В. Левенець // Правова держава. – 2015. – № 19. – С.48–54.

7. Левенець А. В. Конституційні права іноземців в Україні: правове регулювання та проблеми реалізації / А. В. Левенець // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Т.1, вип. 1/1: наук. праці / А. С. Васильєв [голова] (та ін.). – Одеса : Наука і техніка, 2014. – С. 225–234.

8. Левенець А. В. Муніципальні права людини в Україні // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Т.1, вип. 2/2: наук. праці / А. С. Васильєв [голова] (та ін.). / А. В. Левенець. – Одеса : Наука і техніка, 2014. – С. 189–196.

9. Левенець А. В. Поняття та особливості муніципально-правового статусу особистості в Україні / А. В. Левенець // Конституційно-правовий вимір в розвитку правової системи України : м-ли міжнарод. наук.-практ. конф., присвяченої 95-й річниці з дня народження д.ю.н., професора Стрельцова Л. М., 25 жовтня 2013 р. – Одеса : Астропринт, 2013. – С.124–129.

10. Левенець А. В. Особливості муніципально-правового статусу іноземців в Україні / А. В. Левенець // Матеріали 68-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу і наукових працівників ОНУ ім. І. І. Мечникова (економіко-правовий факультет), 26-28 листопада 2013 року. – Одеса : Астропринт, 2013. – С. 40–42.

11. Левенець А. В. Реалізація іноземцями права на участь в громадських слуханнях в Україні: проблеми законодавчого регулювання / А. В. Левенець // Матеріали 69-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу економіко-правового факультету ОНУ імені І. І. Мечникова (26-28 листоп. 2014 р., м. Одеса) / МОН України ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова ; екон.-прав. ф-т / відп. ред.: І. С. Канзафарова, О. І. Нігрєєва; відп. секретар А. Л. Святошнюк. – Одеса : Астропринт, 2014. – С. 115–118.

12. Левенець А. В. Право іноземців-членів територіальної громади на місцеві ініціативи / А. В. Левенець // Лібералізм та права людини : м-ли міжнарод. наук. конф. (29 квітня – 1 травня 2015 року, м. Одеса). – ОНУ ім. І. І. Мечникова, Одеса, 2015. – С. 25–28.

13. Левенець А. В. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні статусу іноземців-членів територіальної громади / А. В. Левенець // Матеріали 70-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу економіко-правового факультету ОНУ ім. І. І. Мечникова (26-27 листоп. 2015 р., м. Одеса) / МОН України ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова ; екон.-прав. ф-т / відп. ред.: О. О. Нігрєєва. – Одеса : Астропринт, 2015. – С. 49–52.

14. Левенець А. В. Міграційна політика України як фактор формування правового статусу іноземців-членів територіальної громади / А. В. Левенець // Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov 27 – 28 novembra 2015. – Paneurópska vysoká škola, Bratislava, 2015. – С. 135–138.

15. Левенець А. В. Статутна нормотворчість як форма регулювання муніципальних прав іноземців в Україні / А. В. Левенець // Євроінтеграція в умовах світової глобалізації: збірник наукових статей за матеріалами Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 27-29 квітня, 2016) / Ред.кол.: Дришлюк І. А., Кармазіна К. Ю., Корчевна Л. О. та ін. – Одеса : Астропринт, 2016. – С. 17–20.

16. Левенець А. В. Право іноземців на участь в мирних зібраннях: міжнародні стандарти та регулювання в Україні / А. В. Левенець // Матеріали 71-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу економіко-правового факультету ОНУ імені І. І. Мечникова (23-25 листоп. 2016 р., м. Одеса) / МОН України ; Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова; екон.-прав. ф-т / відп. ред.: О. О. Нігрєєва. – Одеса : Астропринт, 2016. – С. 47–50.

АНОТАЦІЇ

Левенець А. В. Муніципально-правовий статус іноземців в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право, муніципальне право. – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2017.

У дисертації висвітлюються основні складові елементи муніципально-правового статусу іноземців в Україні, правові підстави для входження іноземців, які постійно проживають на території України, до складу територіальних громад, нормативно-правове регулювання їх прав, свобод та обов'язків. В роботі розглядаються міжнародно-правові стандарти прав іноземців в місцевому самоврядуванні, аналізуються механізми їх імплементації в національне законодавство, досліджуються найбільш вдалі практики наділення іноземців політичними правами на місцевому рівні. Доведено важливість здійснення комплексної вираженої міграційної політики як складової частини вдосконалення муніципально-правового статусу іноземців, також проаналізовано роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні цього статусу, окремо розглядаються питання статутної нормотворчості в галузі муніципального статусу іноземців.

Ключові слова: іноземець, іноземний громадянин, іммігрант, муніципально-правовий статус, член територіальної громади, міграційна політика, міжнародно-правові стандарти прав іноземців,

постійне проживання, конституційні права та свободи іноземців, муніципальні права та свободи іноземців, статутна нормотворчість

Левенец А. В. Муніципально-правовой статус иностранцев в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук за специальностью 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина. – Харьков, 2017.

В диссертации проанализированы основные составные элементы муниципально-правового статуса иностранцев в Украине, правовые основания для вхождения иностранцев, постоянно проживающих на территории Украины, в состав территориальных общин, нормативно-правовое регулирование их прав, свобод и обязанностей; подчеркивается разная правовая природа общегосударственных отношений, возникающих между человеком и государством на базе гражданства как особой правовой связи и местных отношений, которые возникают между муниципальной властью и членом территориальной общины как постоянным жителем соответствующего муниципального образования по поводу осуществления отдельного вида публичной власти – муниципальной.

В работе рассматриваются международно-правовые стандарты прав иностранцев в местном самоуправлении, анализируются механизмы их имплементации в национальное законодательство, исследуются наиболее удачные зарубежные практики наделения иностранцев политическими правами на местном уровне. В этом контексте автор подробно исследует положения Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, принятой в г. Страсбурге 5 февраля 1992 года как первого акта международного значения, закрепившего возможность наделения иностранцев, постоянно проживающих на территории страны более определенного срока, всей полнотой прав на местном уровне, в том числе – правом избирать и быть избранными в органы местной власти.

Отдельное внимание в работе уделено вопросам осуществления комплексной взвешенной миграционной политики как составной части совершенствования муниципально-правового статуса иностранцев, поскольку только иностранцы, получившие разрешение на иммиграцию и беженцы являются иностранцами, имеющими право постоянно проживать на территории Украины а значит и быть членами территориальных общин. Также проанализирована роль органов

государственной власти и органов местного самоуправления в формировании этого статуса, отдельно рассматриваются вопросы уставного нормотворчества в области муниципального статуса иностранцев, в связи с чем рассмотрены положения многих статуты территориальных общин городов областного значения. Сравнительная характеристика положений этих статуты свидетельствует о более чем разной практике признания иностранцев членами территориальных общин, а также наделения их объемом муниципальных прав и свобод.

Ключевые слова: иностранец, иностранный гражданин, иммигрант, муниципально-правовой статус, член территориальной общины, миграционная политика, международно-правовые стандарты прав иностранцев, постоянное проживание, конституционные права и свободы иностранцев, муниципальные права и свободы иностранцев, уставное нормотворчество.

Levenets A. V. Municipal legal status of foreigners in Ukraine. – Manuscript.

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 – constitutional law, municipal law. – V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2017.

The thesis covers the main components of municipal and legal status of foreigners in Ukraine, the legal basis for the entry of foreigners residing in the territory of Ukraine, in the local communities, legal regulation of the rights, freedoms and responsibilities. We consider international legal standards for the rights of foreigners in local government, examines the mechanisms of their implementation into national law, investigates the most successful practice of giving foreigners political rights at the local level. Proved the importance of a comprehensive balanced migration policy as part of the municipal improvements and legal status of foreigners also analyzed the role of state and local authorities in shaping this status separate questions of statutory rulemaking in the municipal status of foreigners.

Tags: alien, a foreign citizen, immigrant, municipal and legal status, a member of the local community, migration policy, international legal standards for the rights of aliens residence, constitutional rights and freedoms of foreigners municipal rights and freedoms of foreigners statutory rule-making.