

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

На правах рукопису

ЛЕВЕНЕЦЬ Анжела Вікторівна

УДК 342.717.477

МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

12.00.02 конституційне право; муніципальне право

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:
Корчевна Любов Олександрівна,
д.ю.н., професор,
завідуюча кафедрою
конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету
ім. І.І. Мечникова

Харків – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ І. КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ.....	14
1.1. Конституційно-правова регламентація та принципи правового статусу іноземців в Україні.....	14
1.2. Підстави для перебування іноземців в Україні: особливості та умови імміграції.....	42
1.3. Конституційні права та обов'язки іноземців в Україні.....	52
Висновки до розділу І.....	75
РОЗДІЛ ІІ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ	79
2.1. Муніципально-правовий статус особистості в Україні.....	79
2.2. Правовий статус іноземців як членів територіальної громади в Україні.....	102
2.3. Міжнародно-правові стандарти прав і свобод іноземців в місцевому самоврядуванні та їх запозичення законодавством України.....	115
Висновки до розділу ІІ.....	136
РОЗДІЛ ІІІ. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ЯК ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ.....	139
3.1. Роль та діяльність органів державної влади України в формуванні правового статусу іноземців як членів територіальної громади.....	139
3.2. Питання нормативної регламентації та розширення обсягу прав іноземців в межах місцевого самоврядування України.....	157
3.3. Статутна нормотворчість як ефективна форма формування та реалізації муніципально-правового статусу іноземців в Україні.....	171
Висновки до розділу ІІІ.....	188

ВИСНОВКИ.....	193
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	197

ВСТУП

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, політичними 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 територіальної громади як первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Незважаючи на наявність розвинутої законодавчої бази в галузі місцевого самоврядування, залишаються низка невирішених 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, Литвиненко І.Л., Русанова С.Ю., Танаджи Г.Г., Бальцій Ю., 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 Смірної О.С., Шапарова А.Є., В.Б. Авер'янова, Кручініна А.С., Яковлевої Є.В. 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 Тодика Ю.Н., Кравченко В.В., Бобокал О.М., Петров Є.Ю., Константинов С.Ф., Назаров Т.К., Погорецька І.Н. 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 професійному виданні зарубіжної держави, в 2 статтях, опублікованих в наукових виданнях та в 8 тезах доповідей на наукових конференціях.

РОЗДІЛ І

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

1.1. Конституційно-правова регламентація та принципи правового статусу іноземців в Україні

Інтеграційні процеси, які супроводжують розвиток майже всіх розвинутих держав сучасного світу, а також глобалізація основних галузей суспільного життя об'єктивно зумовлюють необхідність дослідження питань правового становища людини не лише в межах окремої держави, громадянином якої вона є, але й потребують розширення підходу до обсягу та механізмів гарантування основних прав та свобод кожній людині, яка знаходиться на території України на законних підставах.

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

Конституційно-правовий статус іноземців в нашій державі ґрунтується на Конституції України, стаття 26 якої закріплює, що іноземці та особи без громадянства, що знаходяться в Україні на законних підставах, користуються

тими ж правами і свободами, несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами і міжнародними договорами України [1].

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

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

В період з 1925 року (прийняття Положення про види на проживання для іноземних громадян) по 1931 рік (вихід нового положення «Про громадянство Союзу РСР») в Радянському Союзі існувала така категорія як «особи, які заявляють себе як іноземні громадяни». До таких осіб відносились всі, хто не мав громадянства СРСР та не міг підтвердити відповідними документами свою належність до громадянства іншої країни. Введення цієї категорії осіб було обумовлено як раз тим, що відмічалось вище: широке визначення кола громадян СРСР призвело до зловживань та навмисного приховування як союзного громадянства, так і іноземного. Правовий статус «осіб, які заявляють себе як іноземні громадяни» принципово не відрізнявся від статусу іноземців, за винятком форми видаваних їм документів [4, с. 210].

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

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

З прийняттям 19 серпня 1938 року Закону СРСР «Про громадянство СРСР», вперше в радянському законодавстві була передбачена категорія осіб без громадянства та виключене автоматичне зарахування таких осіб до громадян СРСР [5, с. 64].

Така ситуація зберігалась до прийняття Конституції СРСР 1977 року та відповідно Конституції УРСР 1978 року, а також Закону СРСР «Про правове

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

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

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

особам, які знаходяться на території іншої держави, можуть надаватись такі ж права, свободи та обов'язки, що і власним громадянам на умовах двосторонніх договорів. Тобто, іноземці, що постійно проживають на території іншої держави, все ж продовжують знаходитись під охороною своєї власної країни, і таке «подвійне підпорядкування» істотно відрізняє статус цих осіб від статусу осіб без громадянства, які знаходяться в правовому зв'язку лише з державою свого перебування. Ця держава самостійно визначає обсяг прав та обов'язків осіб без громадянства аж до того моменту, поки вони не отримають в передбаченому законом порядку громадянства або не переїдуть до іншої держави. Таким чином, іноземці та особи без громадянства мають свій особистий правовий статус, тому їх розмежування є юридично обґрунтованим [9, с. 105].

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

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

Однак на наш погляд, сам термін «іноземці» в Конституції України використано не зовсім вдало, оскільки можна допустити, що під ним розуміються як іноземні громадяни (особи, які перебувають у громадянстві або підданстві будь-якої держави та мають відповідне документальне підтвердження), так і інші категорії осіб, що не є особами без громадянства та іноземними громадянами, наприклад, біженці, біпатриди, особи, які потребують тимчасового захисту, особи, які потребують додаткового захисту

та ін. Отже використання в ст. 26 Конституції України терміну «іноземці» має збірний характер, і тому більш доцільним було б використання терміну «іноземні громадяни». До речі, саме такий термін використовується в Конституції Російської Федерації (далі: РФ) 1993 року, в статті 62 якої визначається, що іноземні громадяни та особи без громадянства володіють такими ж правами та обов'язками, що і громадяни Росії, за виключеннями, встановленими законами та міжнародними договорами.

Саме через багатозначність терміну «іноземець» відомий російський вчений О.С. Кручинін вважає за необхідне використовувати взагалі інший термін – «негромадянин». Він зазначає, що в сукупності конституційно-правовий статус осіб, які не є громадянами РФ, являє собою особливу юридичну категорію, яка визначає іноземних громадян та осіб без громадянства та характеризує їх становище як суб'єктів правовідносин. Таке визначення надає можливість виділити групу осіб, які не є громадянами РФ, але підпадають під її територіальну юрисдикцію. В сучасному національному законодавстві та загальному міжнародному праві для позначення осіб, які не є громадянами держави, часто застосовується термін «іноземець». Однак через неоднозначне використання вказаний вище фахівець пропонує з метою виключення багатозначності поняття «іноземець» застосування в науці єдиного терміна, який пов'язаний з об'єднанням понять «іноземний громадянин» та «особа без громадянства» з таким як «негромадянин» [10]. На підтвердження своєї позиції цей вчений наводить низку міжнародних договорів, таких як Європейська конвенція про громадянство (Страсбург, 6 листопада 1997 р.), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (Нью-Йорк, 7 березня 1966 р.), в яких нарівні з поняттями «громадяни» і «особи без громадянства» вживається поняття «негромадяни».

Серед сучасних українських вчених подібні погляди на зміст терміну «іноземець» також знаходять підтримку. Наприклад, Є.Ю. Петров вважає, що правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства є близьким та в

багатьох моментах збігається, але правовий статус осіб без громадянства має певні особливості, наприклад, у сфері визначення громадянської правоздатності, усиновлення дітей та надання їм громадянства та ін. Тому є доцільним використовувати поняття «негромадянин» в якості комплексного терміну, що об'єднує іноземних громадян та осіб без громадянства. Це поняття Є.Ю. Петров пропонує використовувати в тому випадку, коли приналежність особи до іноземного громадянства не має значення, наприклад, це такі правовідносини, які пов'язані з особистими або соціальними правами [11, с. 56].

Чинний на сьогодні Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року в п. 6 ст. 1 визначає, що іноземець – це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав; а п.15 цієї ж статті визначає, що особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [12, ст.1].

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

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

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

В сучасному світі правовий статус іноземців, тобто обсяг прав та обов'язків, якими їх наділено в окремих державах, вирішується цими державами по різному. Такий статус залежить від виду правового режиму, обраного державою для осіб, які не є її громадянами. В юридичній літературі досить часто поняття «правового статусу» та «правового режиму» використовуються як тотожні категорії. Наприклад, дослідник Галенська Л.Н. вважає сукупність прав та обов'язків іноземців правовим режимом (правовим статусом) [13, с. 7], а дослідник Басик В.П. взагалі надає визначення правового режиму іноземців через категорію правового статусу, який визначає їх обсяг прав та обов'язків на території держави перебування [14, с. 30].

Однак деякі українські вчені не згодні з такою позицією. Наприклад, фахівець Назаров Т.К. відстоює точку зору, що під правовим режимом

перебування іноземців на території України розуміється встановлений державою порядок та умови набуття та реалізації іноземцями окремих прав та обов'язків [15, с. 25]. Правовий режим іноземців залежить від соціально-економічних та політичних умов в державі, її зовнішньої та внутрішньої політики, рівня розвитку демократії та низки інших факторів. В державному та міжнародному праві в основному вчені виділяють такі види правових режимів для іноземців: національний, спеціальний (преференційний) та найбільшого сприяння.

Під національним режимом розуміється такий правовий режим, згідно з яким іноземцям в державі надаються такий же самий об'єм прав та обов'язків, що ї власним громадянам, можливо з деякими виключеннями.

При режимі найбільшого сприяння правовий статус фізичних та юридичних осіб однієї держави співвідноситься зі статусом таких осіб третьої держави та означає, що сторони, які домовились про режим найбільшого сприяння, надають на території своєї державі іноземним особам не менший обсяг прав, які в цій же державі мають іноземці будь-яких інших держав.

Спеціальний, або преференційний правовий режим розповсюджується на особливі категорії іноземців, які відрізняються від всіх інших іноземців на території даної держави. Це, наприклад, такі іноземці, які проживають у прикордонній зоні та отримують деякі привілеї та додаткові права і обов'язки в галузі торгівлі, прикордонного спілкування тощо.

Аналіз законодавчих джерел та теоретичних розробок свідчить, що в багатьох державах відносно іноземців використовується національний режим з поєднанням його зі спеціальним. Під дію цих режимів не підпадають деякі іноземці, які через свою службову діяльність користуються особливими привілеями та імунітетами.

Якщо проаналізувати розвиток інституту правового статусу іноземців в історичній ретроспективі, починаючи з найдавніших часів, то можна

відмітити, що в Стародавніх Греції, Єгипті, Індії, Стародавньому Римі іноземець взагалі не мав ніяких прав: ні цивільних, ні сімейних, ні навіть особистих. Мало того, термін, якій означав іноземця, також означав і ворога, чужака та ін. В подальшому, з розвитком торгівлі та виникненням відносин між державами, виникла об'єктивна необхідність в забезпеченні безпеки торговців та постачальників товарів. В цей час виникає так зване «право гостинності», під яким розумілось надання захисту іноземним громадянам приватними особами, в чийх інтересах ці іноземці знаходились на території даної держави (інститути патронату і клієнтури в Стародавньому Римі. – авт.). Лише з часом приватна гостинність трансформувалась в державну.

В середні віки іноземець ставав кріпаком того феодалу, на землі якого він проживав. Він також був зовсім безправним, на нього накладались певні обов'язки, наприклад, щорічний податок.

Радикальним чином змінився правовий статус іноземців в період перших буржуазних революцій, коли доктрина пріоритету прав людини та їх гарантій виходить на першочергове місце та отримує характер «надання прав на основі взаємності». Наприклад, Французький цивільний кодекс 1804 року містив таке положення: «іноземець користується у Франції тими ж цивільними правами, які цивільні права надаються або будуть надані французам за договорами з державою, до якої належить іноземець» [16, ст.11].

Протягом XIX сторіччя зникають такі обмеження для іноземців, як обов'язок платити податок, заборона набувати майно та ін.

В подальшому виявляється стійка тенденція до зрівняння та наділення іноземців майже таким же обсягом прав та обов'язків, що і власних громадян, з деякими виключеннями або умовами.

Конституційно-правовий статус іноземців в нашій державі формувався протягом довгого часу. В історії України, а точніше на території тих земель, які зараз становлять сучасну Україну, іноземцям на різних етапах надавався

різний обсяг прав та свобод. З найдавніших часів ці землі були дуже привабливими для іноземців через їх географічне розташування, родючість, геополітичний стан та ін.

Ще за часів Київської Русі збереглися відомості, що князь Олег, наприклад, до лав своєї дружини запрошував на службу скандинавських воїнів та досить щедро винагороджував їх. На державні посади іноземці запрошувались за мірою необхідності. Вони мали як певні привілеї, так і окремі обмеження. За найвідомішим джерелом права стародавньої Київської Русі – Руською Правдою недоторканність особи іноземця забезпечувалась більше, ніж звичайної людини: за вбивство купця або «гостя» накладався такий самий штраф як за вбивство князівського урядника [17].

Руська правда врегульовувала статус іноземців таким чином, що хоча вони й не були рівними в правах з корінним населенням, але ті іноземці, які служили князю в його дружині або були торговцями, мали власні двори та користувались захистом з боку князя. Загалом період з XI до XV століть вважається періодом зародження і становлення правового регулювання положення іноземних громадян на основі перших міжнародних договорів, княжого законодавства і Руської Правди. Як підкреслює Н.І. Назаренко, правоздатність іноземців визначалася в законодавчих актах того часу здебільшого в силу принципу національного режиму [18, с.14].

Подальше існування українських земель в складі інших держав (Російської, Австро-Угорської імперій, Речи Посполитої, Литовського князівства та ін.) та відсутність власної державності ускладнює аналіз статусу іноземців, оскільки часто-густо самі українці виступали іноземцями на своїй території та піддавались різним правовим утискам.

Однак, якщо враховувати, що більшість земель нинішньої України протягом багатьох століть знаходились під владою Російської Імперії, можна проаналізувати саме політику російського царизму щодо статусу іноземців, які іммігрували на територію України.

В цьому відношенні можна відмітити, що приблизно з XV століття російська влада поступово збільшує обсяг наданих прав та привілеїв іноземцям, які прибували на службу до царя в якості лікарів, фармацевтів, військових, перекладачів та ін. Ці іноземні фахівці приносили присягу царю, отримували окрім мастків та земельних наділів, також й жалування з державної скарбниці.

Практика запрошення іноземців й політика масових переселень на вільні, малозаселені землі була одним із регуляторів раціонального розподілу населення відповідно до соціальних та економічних потреб. За дорученням російського уряду досвід такої політики в країнах Європи досить активно вивчався дипломатами та вченими того часу, який було враховано при підготовці законодавства про переселення іноземців [19, с.18-19].

Юридично-правові основи залучення і поселення іноземців в російських землях були закладені указами і регламентами уряду Петра I. Низка указів та регламентів утверджували політику запрошення іноземців й регламентувала умови, права та привілеї іноземних громадян, в першу чергу підприємців та службовців. Особливий інтерес уряду мали запрошення фахівців для роботи та діяльності у військовій, комерційній та технічній сферах. Однак попри таку політику Петра I, в 20-ті роки XVIII століття перебування іноземців в Росії отримало досить «жорстку» законодавчу регламентацію за допомогою низки тих же указів Петра I, які стосувались спеціально зазначених осіб, що пояснюється як внутрішніми, так і зовнішніми факторами.

Радикальні зміни у політиці та в політико-правовому забезпеченні переселення іноземців в межах імперії відбуваються за часів правління Катерини II, яка не тільки продовжила політику своїх попередників, а й створила умови для утворення великих регіонів, заселених іноземними колоністами.

Наприклад, маніфестом Катерини II від 22 липня 1763 року встановлювались умови переселення, викладалися пільги, що надавались російським урядом іноземним колоністам «завдяки тій користі, яку держава буде мати». Згідно з ним, усім іноземцям було дозволено переселятися за бажанням до будь-якої губернії. Питаннями міграційної політики повинен був займатися спеціальний орган – Канцелярія опікунства іноземних колоністів. Для цього іммігрантам потрібно було звернутися до неї, губернатора прикордонної губернії чи іншої установи. Іноземці, що не мали коштів для переселення, повинні були звернутися до російських дипломатичних представництв за кордоном, де їм негайно повинні були надати гроші на переселення і відправити до Російської Імперії. На кордоні переселенці не сплачували мито за ті речі, які вони провозили для власних потреб [20, с.92].

Маніфест Катерини II від 22 липня 1763 року «О дозволеніи всем иностранцам, в Россию въезжающим, поселяться в которых губерниях они пожелают и о дарованных им правах» надавав іноземцям таке право «записаться ль в купечество или в цехи и быть мещанином и в котором городе или поселиться колониями и местечками на свободных и выгодных землях для хлебопашества и других многих выгодностей» [21, с. 312].

Цим же Маніфестом оголошувалася амністія всім втікачам з Російської держави. Було укладено ряд міжнародних договорів, серед яких Торговий трактат з Англією 1766 року. Згідно нього на основі взаємності надавались «свободи і вигоди» торговим людям обох держав.

Іммігрантам надавались значні права і привілеї: право вільно відправляти богослужіння за своїми обрядами, сповідувати свою релігію, звільнення від сплати податків і виконання будь-яких повинностей, звільнення від обов'язкової військової і цивільної служб. Якщо ж хтось з іммігрантів побажав би, щоб йому були надані пільги, не зазначені в

маніфесті, йому надавалося право звернутися до канцелярії опікунства іноземних колоністів і дізнатися про можливість задоволення його потреб.

Особам, що переселялися зі своїми родинами на незаселені і необроблені землі надавалися пільги на 30 років, переселенцям до міст – п'ятирічні пільги. Усім іммігрантам надавалась допомога грошима, худобою, будівельними матеріалами, насінням, знаряддями праці та ін. Іноземці, які переселялись цілими громадами, могли мати внутрішнє самоврядування.

В найпрогресивнішому документі того часу, Наказі Катерини II Комісії для розробки нового Соборного уложення в заміन старого, який був прийнятий ще у 1694 році, в 1767 році (раніше, ніж вони були конституційно закріплені в США і в документах Великої французької революції), прозвучали ідеї рівності всіх перед законом, особистої та соціальної свободи – «вольності» і віротерпимості. У політичну практику прийшло визнання державою приватної власності як невід'ємного права кожного [22, с. 142]. Цей період в регулюванні статусу іноземців можна вважати найсприятливішим за всю історію Російської держави.

Такий привілейований статус іноземців на території Російської Імперії, що мав місце протягом XVIII-на початку XIX ст.ст., поступово в 60-70 роки XIX ст. почав обмежуватись, і іноземці прирівнювались в правах з місцевими громадянами.

З другої половини XIX ст. та на початку XX ст. розвиток правового становища іноземних громадян здійснюється в контексті активного реформування і вдосконалення всього вітчизняного законодавства. Як підкреслює А.М. Тесленко, правовий статус вказаних осіб у цей період придбав багатогранну нормативну характеристику, хоча права деяких категорій іноземців залишалися обмеженими як за сферами їх діяльності (цивільна і військова служба тощо), так і за окремими категоріями (корейці,

євреї та ін.) Законодавство з цього питання було надзвичайно численним і деталізованим, а в деяких випадках і суперечливим [23, с. 183-187].

Лише у 1842 році всі положення маніфестів та указів стосовно іноземних колоністів були систематизовані й сконцентровані в окремому документі «Статуті про колонії іноземців в імперії» [24, с. 100], який пізніше увійшов до Зводу законів 1857 року. Згодом до «Статуту про колонії іноземців в імперії» вносилися незначні зміни, як, наприклад, у 1861 році стосовно податків, але в цілому він зберігав свою чинність до 1871 року. Колоністи становили особливу, напівпривілейовану категорію сільського населення та за своїм становищем були наближені до державних селян, виділяючись лише деякими пільгами. Для них був спрощений виїзд за кордон. Колоністи мали право вільно переходити до інших станів, виходячи з колоністського або залишаючись в ньому. В останньому випадку вони повинні були сплачувати податки і відбувати повинності за обидва стани. В майновому відношенні значною пільгою був великий земельний наділ.

Подальше реформування статусу іноземців, які іммігрували на постійне проживання на територію України, отримало своє відображення в документі, який називався «Правила про устрій поселян-власників (у минулому колоністів), поселених на казенних землях в губерніях С.-Петербурзькій, Новгородській, Самарській, Саратовській, Воронезькій, Полтавській, Катеринославській, Херсонській, Таврійській і в області Бессарабській», прийнятому в 1871 році [25, с. 233-247] (далі: Правила).

За Правилами фактично був скасований стан іноземних колоністів, які тепер отримали назву поселян-власників і перейшли у підпорядкування загальним установам у селянських справах. Вони повинні були виконувати всі належні грошові і натуральні повинності, на них розповсюджувалась дія загальних законів, що були видані стосовно селян.

Реформа 1871 року внесла зміни і в порядок оподаткування. Колоністи віднині мали сплачувати податки на загальних засадах. Разом з тим вони, як і

всі селяни, повинні були сплачувати збір на утримання місцевих установ у селянських управах і додатково протягом деякого терміну продовжувати виплату спеціальних колоністських податків. Це означало, що деякий час колоністи мали платити податків більше, ніж інші селяни. Треба зважити ще й на той факт, що реформа 1871 року співпала із закінченням пільгового періоду для більшості населення колоній. Слід зазначити, що таке різке одночасне збільшення податків і повинностей виявилось досить чутливим для іноземних переселенців [26, с.17].

Окремо в процесі еволюції статусу іноземців в Україні слід виділити 1918 рік як період підйому національно-визвольного руху та спроби створення незалежної держави. Основними нормативно-правовими актами, які регулювали державний лад та статус особистості в цей період, були Конституція Української Народної Республіки (далі: УНР) від 29 квітня 1918 року, Закони про тимчасовий державний устрій України гетьмана П. Скоропадського, Декларація Української Директорії від 26 грудня 1918 р., Закон «Про громадянство Української держави» від 2 липня 1918 року та ін. Особливе місце серед цих актів займає безперечно Конституція УНР 1918 року, яка була яскравим свідоцтвом демократичної спрямованості діяльності Центральної Ради, її гуманістичних цілей, свідоцтвом високого рівня конституційного мислення її авторів. Розділ II Конституції УНР – «Права громадян України» – встановлював рівність громадян УНР в їхніх громадянських і політичних правах, наголошував, що уродження, віра, національність, освіта, майно, оподаткування не дають ніяких привілеїв, закріплював принцип рівності в правах та обов'язках чоловіків і жінок. Окремо статус іноземців в цій Конституції не визначався, але в пунктах 13, 14, 17, 18 містилась вказівка на права, які належали громадянам «і всім іншим на території УНР» [27]. Можна допустити, що під категорію «всіх інших» підпадали в першу чергу іноземні громадяни та особи без громадянства. Таким особам гарантувались особиста недоторканність, недоторканність

житла, таємниця листування, свобода слова, сумління, друку, страйку, свобода вільного вибору місця проживання та ін.

Закон «Про громадянство Української держави», виданий Гетьманом Скоропадським 2 липня 1918 року, регулював в основному статус українських громадян, підстави його набуття та втрати. Однак в цьому законі також визначались підстави для перебування іноземних громадян та підданих на території України, зокрема параграф 4 розділу I закріплював таке: особи, які з російського підданства не перейшли до громадянства Української Держави, повинні одержати від свого уряду національний документ про свою особу, а перебування на Україні надається на строк не більш як 6 місяців. До того ж, примітка до параграфу 3 розділу I, яким закріплювалась вся повнота політичних прав за громадянами України, встановлювала, що «на державних та публічно-громадських посадах чужоземці можуть служити в тих установах, де це допускається винятковим законом» [28]. Тобто загалом можна сказати, що в період недовгого існування незалежної Української держави, відносно регулювання статусу іноземців використовувався національний режим з окремими елементами преференціального.

Йдучи шляхом відмови від одного з головних положень науки буржуазного державного права, яка вважає основною правовою ознакою людини її підданство, Конституція РРФСР, по суті, скасувала колишнє поняття іноземця, визнавши за всіма трудящими, незалежно від їх підданства, політичні права російських громадян. Виходячи із солідарності трудящих всіх націй, – зазначалося в ст. 20, – Російська Радянська Соціалістична Федеративна Республіка надає всі політичні права російських громадян іноземцям, що проживають на території Російської республіки для трудових занять і належать до робітничого класу або селян, які не користуються чужою працею, і визнає за місцевими Радами право надавати

таким іноземцям, без всяких формальностей, права російського громадянства» [29, ст.20].

Треба визнати, що в цьому радянське право не надто відступило від положень науки міжнародного права в тому сенсі, що вона завжди надавала державі право визначати умови, за яких саме держава одноосібно може допустити іноземців на свою територію. Автономія місцевої влади в цьому відношенні обмежувалася лише наступними вимогами міжнародного спілкування: не оголошувати іноземців безправними на своїй території і поза законом, а також не піддавати їх поголовному вигнанню з країни.

Подальший розвиток інституту правового статусу іноземців в Україні пов'язаний з входженням її до складу Радянського Союзу, створенням УРСР та встановленням радянської влади. До визначення поняття «іноземців» науковці та влада того часу підходили з позицій пролетарської революції, яка в якості однієї з головних ідей вважала ідею «солідарності трудящих мас усього світу». Ця ідея була не тільки агітаційним гаслом більшовицької партії, але й лежала в основі всієї Конституції РРФСР 1918 року, і в свою чергу, в основі Конституції УСРР 1919 року, будучи свого роду державним девізом.

Саме завдяки такому погляду, стаття 30 III Розділу Конституції УСРР 1919 року встановлювала, що виходячи із солідарності трудящих всіх націй, У.С.Р.Р. надає всі політичні права українських трудящих громадян іноземцям, які проживають на території Української Республіки для трудових занять і належать до робітничого класу або до селянства, що не користується чужою працею [30].

Таким чином, радянська держава зрівняла в правах громадян і негромадян Радянського Союзу та надала іноземцям весь обсяг прав, яким володіли громадяни РРФСР, що випадало із загального правила, згідно з яким законодавства переважної більшості держав цього не робило. Політика Радянської Росії щодо іноземців викликала тому і подив, і нарікання у

сучасників [31, с. 297-298]. Однак мова в кожному конкретному випадку йшла про іноземців – «трудящих». Останні могли на рівних засадах з російськими громадянами обирати і бути обраними у ради, виконкоми, з'їзди рад тощо, займати будь-яку посаду в державних установах та громадських організаціях. Також абсолютно рівними права іноземців з правами радянських громадян були і у всіх інших галузях права (цивільному, сімейному, кримінальному праві та ін.). Обов'язки, якими наділяла Конституція УСРР 1919 року громадян і негромадян, також спочатку були рівними (військова служба, податки та збори), однак через велику кількість іноземців в армії з 1922 року військовий обов'язок закріплювався лише за громадянами УСРР.

Така ситуація повного зрівняння статусу іноземних та власних громадян, що відносились до трудящого класу в Радянському Союзі, проіснувала до 1938 року, коли було прийнято нове Положення про громадянство СРСР. Воно вилучило у іноземних громадян виборчі й інші політичні права. З цього часу у житті суспільства відбулися зміни, відповідно це відбилося на законодавчому рівні, але основний підхід законодавця – надання іноземцям у цивільно-правових відносинах тих же прав, що і радянським громадянам, – не змінився. Однак діяли і обмеження, пов'язані з тим, що деякі права та обов'язки можуть виникати тільки між державою та її громадянином. Наприклад, іноземці не несли військової повинності. Згідно Повітряному кодексу СРСР 1961 року та Кодексу торговельного мореплавства СРСР 1968 року до складу екіпажів морських і повітряних суден могли входити лише громадяни СРСР. Такі Кодекси УРСР, як Цивільний кодекс, Кодекс про шлюб та сім'ю, Кримінальний кодекс, містили окремі статті, що регулювали права іноземців. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про охорону здоров'я надавали іноземцям, які мають постійне місце проживання в СРСР, право користуватися медичною допомогою нарівні з радянськими громадянами. Але, незважаючи на систематизацію та кодифікацію

радянського законодавства в цей період, єдиного акту, що регулює правовий статус іноземців, не було прийнято, хоча в літературі висувалася пропозиція видати нормативне положення кодифікаційного характеру, що охоплювали б всі раніше видані норми стосовно прав іноземців. Ця пропозиція була реалізована лише після прийняття Конституції СРСР 1977 року та відповідно Конституції УРСР 1978 року. У ній була ціла стаття, присвячена іноземним громадянам та особам без громадянства. Їм гарантувалися передбачені Конституцією «права і свободи, в тому числі право на звернення до суду та інших державних органів для захисту належних їм особистих, майнових, сімейних та інших прав» (ст. 35), а також вони зобов'язувались поважати Конституцію УРСР і додержуватись радянських законів.

24 червня 1981 року Верховною Радою СРСР було прийнято Закон «Про правове становище іноземних громадян в СРСР», який фактично охоплював всіх негромадян – як іноземних, так й апатридів. Значення його полягало в тому, що він був першим нормативним актом, який комплексно регламентував і врегульовував основні питання правового становища іноземців в СРСР. Цей Закон закріплював основні права, свободи, обов'язки і відповідальність іноземних громадян і осіб без громадянства в СРСР, в'їзд в СРСР і виїзд з нього. За Законом СРСР іноземні громадяни та особи без громадянства мали право: на заняття трудовою діяльністю; на відпочинок; на охорону здоров'я; на отримання посібників, пенсій і на інші форми соціального забезпечення; на одержання у користування жилого приміщення в будинках державного і громадського житлового фонду. Вони могли мати в особистій власності житловий будинок та інше майно, успадковувати і заповідати майно, мати права автора твору науки, літератури і мистецтва, відкриття, винаходу, раціоналізаторської пропозиції, промислового зразка, а також інші майнові та особисті немайнові права; отримувати освіту; користуватися досягненнями культури; вступати в професійні спілки, кооперативні організації, наукові, культурні, спортивні товариства та інші

громадські організації, якщо це не суперечить статутами (положеннями) цих організацій; могли користуватися свободою совісті; укладати і розривати шлюби з громадянами СРСР та іншими особами; володіли правом на особисту недоторканність і недоторканність житла, іншими особистими правами. За Законом іноземці могли пересуватися по території СРСР і обирати місце проживання в СРСР; обкладалися податками і зборами в СРСР; могли розпоряджатися правом на звернення до суду та інших державних органів для захисту належних їм особистих, майнових, сімейних та інших прав; користувалися в суді процесуальними правами.

Але Закон СРСР «Про правове становище іноземних громадян в СРСР» чітко регламентував, що іноземці та особи без громадянства не можуть обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, а також брати участь у референдумах. Що стосується несення військової служби в лавах Збройних Сил СРСР, то цей обов'язок поширювалася тільки на громадян СРСР. Передбачалися відповідальність іноземних громадян і осіб без громадянства за вчинені ними правопорушення, скорочення терміну їх перебування за порушення законодавства про правове становище іноземних громадян, а також підстави видворення іноземних громадян з меж країни [32].

Разом з тим, слід зробити висновок, що даний закон, не тільки став першим уніфікованим законодавчим актом, що досить детально регулював статус іноземних громадян в СРСР, а й розширив суб'єктний склад на який розповсюджувався такий статус.

Отже, слід відмітити що статус іноземців на території України в радянський період зазнав значних змін та залежав загалом від загальної політики влади Радянського Союзу, а також міжнародної обстановки, воєнного стану, невідповідності конституційно-правових норм реальному положенню всього населення (як власне громадян СРСР, так і іноземних громадян). Однак політика радянської влади щодо обсягу прав та обов'язків

іноземців на самому початку становлення Радянського Союзу (щоправда тих іноземців, які відносились до робітничого класу), була настільки своєрідною та нетиповою, що викликала подив і заздрість населення багатьох навіть розвинутих держав світу.

І насамкінець, характеризуючи розвиток законодавчого регулювання статусу іноземців в незалежній Україні, слід відмітити, що першим профільним нормативно-правовим актом в цій галузі був Закон «Про статус іноземців» від 4 лютого 1994 року. Положення цього закону регулювали статус іноземних громадян та осіб без громадянства, і загалом досить детально закріплювали підстави та порядок постійного або тимчасового проживання іноземців в Україні. Безсумнівним позитивним аспектом цього Закону було те, що він розділяв статус іноземців, які знаходились в Україні тимчасово і тих, які отримували посвідку на постійне проживання, тобто іммігрували в Україну на невизначений термін, а отже ставали частиною населення нашої держави. Для таких іноземців Закон закріплював цілу низку прав та свобод в трудовій, соціальній, економічній, культурній та інших сферах, гарантуючи рівність з громадянами України. Вказаний перелік прав та свобод містився в Розділі II цього Закону, який так і називався «Основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства» [33]. Таким чином, в усьому, що стосувалось права на безкоштовну освіту, отримання медичної допомоги, права на працю, на відпочинок, на соціальне забезпечення, на житло, на шлюб та багато іншого, іноземці, які отримали посвідку на постійне місце проживання в Україні, прирівнювались до громадян України.

Нині діючий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року не містить статей, які б встановлювали конкретні права, свободи та обов'язки іноземних громадян або осіб без громадянства, незалежно від часу, мети та підстав їх перебування в Україні. В ньому лише закріплюються визначення термінів,

умови для отримання посвідки на тимчасове проживання та посвідки на постійне проживання, в'їзд та виїзд з території України, відповідальність за порушення законодавства. Таким чином, якщо вважати, що головним змістом поняття «правовий статус» є сукупність прав та обов'язків будь-якого суб'єкта, то можна стверджувати, що правовий статус іноземців на сьогодні в нашій країні не врегульований взагалі (якщо не враховувати окремі розгалужені статті, що містяться в різних кодексах та законах).

З метою врегулювання питання про визначення правового статусу іноземців, за думкою дослідника Н. Погорецької, з якою ми повністю згодні, необхідно внести доповнення до чинного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також чітко сформулювати положення про зрівняння в правах іноземців, які постійно проживають в Україні, та громадян України (тут не йдеться про права, які мають винятково громадяни України, а саме: про виборчі та інші права, що відповідає положенням Конституції України). Така рівність має бути встановлена не лише на підставі Конституції України, а й знаходити відображення в спеціальних законах, якими регулюються окреслені питання: «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про пенсійне забезпечення» та інші [34, с. 24].

Відповідно до Конституції України, а також вже згадуваного чинного Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року, статус іноземців в Україні базується на окремих принципах. Визначення та встановлення сутності цих принципів має важливе значення для дослідження конституційно-правового статусу іноземців взагалі, оскільки під категорією принципів розуміється найбільш значущі та головні, основоположні засади встановлення та регулювання будь-яких юридичних явищ.

Вітчизняні вчені, які займаються дослідженнями в галузі правового статусу людини і громадянина взагалі, та іноземців, зокрема, по різному підходять до визначення кола найбільш важливих принципів цього статусу. Так, академік права Тодика Ю. М. до переліку принципів правового статусу іноземців відносить: національний режим; рівність іноземців перед законом; єдність прав, свобод та обов'язків іноземців; гарантованість прав та свобод іноземців [35, с. 29].

На думку іншого вченого, Кравченка В.В., Конституція України згідно із загальнолюдськими цінностями та міжнародно-правовими нормами в галузі прав людини, які визначені Загальною декларацією прав людини (1948 р.), Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (1966 р.), Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), іншими міжнародно-правовими документами, закріплює щодо правового статусу людини і громадянина такі принципи: свободи людини; рівності людей у своїй гідності та правах; невідчужуваності та непорушності прав і свобод людини; гарантованості прав, свобод і обов'язків людини і громадянина; невичерпності конституційного переліку прав і свобод людини і громадянина; рівності конституційних прав і свобод громадян України та рівності їх перед законом; єдності прав людини та її обов'язків перед суспільством [36, с.119].

Аналізуючи принципи конституційно-правового статусу іноземців в Україні, фахівець-конституціоналіст Петров Є.Ю., розглядає їх з позицій класифікації принципів за формою нормативного вираження (за характером нормативного джерела, в якому вони закріплені), за сферою дії (в одній чи в кількох галузях, праві в цілому) та за змістом.

За формою нормативного вираження принципи можна розподілити на такі, що закріплені в міжнародних та внутрішньодержавних деклараціях, конституціях і в поточному законодавстві. За сферою дії вирізняють загально

правові, міжгалузеві, галузеві та принципи правових інститутів. За змістом бувають загально-соціальні (економічні, політичні та ін.) і спеціально-юридичні принципи [37, с. 768].

Виходячи з такої класифікації, Петров Є.Ю. вважає, що основними принципами правового статусу іноземців в Україні є такі:

- рівності іноземців перед законом (іноземці є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового положення, расової і національної приналежності, статі, мови, відношення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.);

- єдності прав і обов'язків іноземців (іноземці в Україні наділені широким комплексом прав і свобод, але одночасно і несуть обов'язки: обов'язок не завдавати шкоди національним інтересам України, правам та свободам інших осіб, які живуть на території України, шанувати Конституцію та закони України і т.і.);

- належності іноземцю основних прав і свобод, незалежно від того, громадянином якої держави він є (даний принцип зазначений в ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де в ч. 3 визначено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини);

- відповідності правового статусу іноземців в Україні вимогам і стандартам, які на сьогодні склалися в міжнародному співтоваристві;

- заборони незаконного обмеження прав та свобод іноземців (іноземці не можуть бути заарештовані або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом, не можуть бути піддані тортурам, жорстокому поводженню та без їх згоди медичним або науковим експериментам чи будь-яким незаконним обмеженням прав та свобод);

- неприпустимості масових висилок іноземців, які законно знаходяться на території цієї країни (його зазначено в ч. 2 ст. 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де забороняється колективне примусове видворення іноземців);

- вільного доступу іноземця в дипломатичні представництва і консульські установи держави його громадянства;

- загальнодоступності основних прав і свобод іноземців;

- недискримінації іноземців за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань [37, с. 771-773].

Вузький або широкий підходи до визначення принципів конституційно-правового статусу іноземців в Україні пояснюються тим, наскільки детально розглядати відповідні положення діючого законодавства. На наш погляд, найбільш важливими принципами конституційно-правового статусу іноземців в нашій державі являються наступні принципи:

- рівності іноземців перед законом – є дуже важливим для будь-якої розвинутої демократичної держави, оскільки базується на загально філософській сутності кожної людини як вільної особистості. Він означає, по-перше, їх рівність у правах із власними громадянами за винятками, чітко встановленими Конституцією та діючими законами, по-друге – рівність між собою незалежно від раси, майнового положення, релігійних, політичних, ідеологічних переконань та ін.; по-третє, важлива складова вказаного принципу є рівність чоловіка та жінки, що закріплена в ст. 24 Конституції України та має відношення як до громадян України, так і до іноземців та всіх інших категорій осіб, що знаходяться на території нашої держави. Незважаючи на закріплення принципу рівності іноземців в Конституції держави та в Законі «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ст. 3), його реалізація в Україні не завжди відповідає дійсності та потребує вдосконалення механізмів забезпечення цього

принципу. Перш за все, таке вдосконалення має відбутись в галузі реалізації та захисту соціально-економічних прав іноземців, які сьогодні навіть не встановлені в Законі;

- єдності прав, свобод та обов'язків іноземців – є дуже важливим для сучасного суспільства. Він отримав своє закріплення у цілій низці міжнародних документів, перш за все – в Загальній декларації прав людини, прийнятій ООН в 1948 році, ст. 29 якої встановлює: «кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [38]. Він є характерним для правового статусу особистості в сучасному суспільстві, розповсюджується в однаковій мірі як на власних громадян, так і на іноземців. Це підтверджує ст. 23 Конституції України, яка закріплює, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості [1]. Так само цей принцип відображений в профільному Законі України 2011 року, ч. 2 ст. 3 якого містить положення відносно того, що: іноземці та особи без громадянства зобов'язані неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави [12].

Отже можна зробити висновок, що принцип єдності прав та обов'язків іноземців в Україні є не лише важливим, але й необхідним, оскільки по-перше, неможливо мати права та свободи і при цьому не нести відповідальність за свої вчинки перед суспільством та державою; а по-друге,

значення даного принципу підтверджується встановленням його як однієї з найважливіших засад правового статусу іноземців на міжнародному та внутрішньодержавному рівнях.

- визнання їх прав, свобод та обов'язків, незалежно від того, громадянами якої держави вони є та на яких підставах знаходяться на території України – він також отримав своє закріплення в ст. 3 профільного Закону України, а саме: іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини [12]. Даний принцип в деякій мірі доповнює принцип рівності іноземців та означає, що незалежно від приналежності до громадянства будь-якої держави, а також незалежно на законних підставах знаходиться іноземець на території нашої держави чи ні, він все одно має право на визнання його правосуб'єктності, тобто на основні права та свободи, які повинні визнаватись та поважатись в Україні.

Перелічені вище та багато інших принципів, які можна виокремити в конституційно-правовому законодавстві, свідчать про їх особливе інституційне значення та важливий характер в структурі конституційно-правового статусу іноземців в Україні. Як найголовніші, керівні засади будь-якого правового явища, принципи статусу іноземців дозволяють встановити основи державної політики щодо цієї категорії осіб та визначити напрямки розвитку конституційно-правового законодавства в даній галузі. Від того, наскільки повно закріплені принципи статусу іноземців в Україні та як вони реалізуються в повсякденному житті, залежить рівень демократичності нашої держави, а також її правовий характер.

У зв'язку з цим можна зробити висновок, що ст. 3 профільного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яка встановлює основні засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства, хоча й відповідає окремим положенням міжнародних

документів, все ж потребує свого вдосконалення та доповнення переліку цих засад, наприклад: заборона застосовувати тортури та піддавати іноземців жорсткому або такому що принижує людську гідність поводженню; заборона індивідуальної або колективної висилки іноземців з території держави не інакше, як на підставі законного рішення суду; принцип вільного доступу та надання можливості в будь-який час зв'язатися з консульством або дипломатичним представництвом тієї країни, громадянином якої є іноземець та ін.

Закріплення цих принципів на законодавчому рівні може стати додатковою гарантією забезпечення конституційно-правового статусу іноземців в Україні та в свою чергу уникнути багатьох міжнародних конфліктів.

1.2. Підстави для перебування іноземців в Україні: особливості та умови імміграції

В першому підрозділі дисертаційного дослідження нами були розглянуті загальні питання щодо конституційно-правового статусу іноземців в Україні, а саме, термінологічна характеристика поняття «іноземець», становлення та розвиток інституту іноземців в Україні, основні принципи статусу іноземців. Однак більш детальний аналіз безпосередньо матеріальних прав, свобод, обов'язків та інших складових елементів конституційно-правового статусу іноземців можливо зробити, лише враховуючі процесуальні аспекти – підстави, мету та термін перебування іноземців на території нашої держави.

З цього приводу слід відмітити, що профільний Закон України 2011 року передбачає три категорії іноземців, що на законних підставах можуть знаходитись на території України, а саме:

- ті, що тимчасово перебувають на території України (які перебувають на території України протягом дії візи або на період, установлений

законодавством чи міжнародним договором України, або якщо строк їх перебування на території України продовжено в установленому порядку);

- ті, що тимчасово проживають на території України (іноземці та особи без громадянства, які отримали посвідку на тимчасове проживання у передбачених випадках);

- ті, що постійно проживають на території України – іммігранти (іноземці та особи без громадянства, які отримали посвідку на постійне проживання).

Посвідку на постійне проживання іноземці можуть отримати згідно Закону України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року, а також іноземці, яким надано статус біженця або притулок в Україні. В інших випадках іноземцям надається право тимчасово на законних підставах проживати на території України і відповідно видається посвідка на тимчасове проживання. До таких випадків ст. 4 профільного Закону відносить:

- надання іноземцю статусу особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту,

- працевлаштування іноземця на території України;

- участь у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих у встановленому порядку;

- проповідування релігійних віровчень, виконання релігійних обрядів чи іншої канонічної діяльності за запрошенням релігійних організацій та погодженням з державним органом, який здійснив реєстрацію відповідної релігійної організації;

- участь у діяльності філій, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій іноземних держав, зареєстрованих у встановленому порядку;

- роботи у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні, зареєстрованих у встановленому порядку;

- роботи у філіях або представництвах іноземних банків, зареєстрованих у встановленому порядку;

- провадження культурної, наукової, освітньої діяльності на підставах і в порядку, встановлених міжнародними договорами України або спеціальними програмами, а також іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну з метою участі в міжнародних та регіональних волонтерських програмах чи участі в діяльності волонтерських організацій, зареєстрованих в Україні в установленому порядку;

- роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації;

- навчання;

- возз'єднання сім'ї з особами, які є громадянами України, або під час перебування на законних підставах на території уклали шлюб з громадянами України;

- возз'єднання сім'ї з особами, які мають в Україні посвідку на тимчасове проживання [12].

Окрім вказаних випадків, іноземці можуть знаходитись на території України і на інших підставах на період, наданого візою дозволу на в'їзд або на період, встановлений законодавством чи міжнародним договором України.

З перелічених випадків найбільш цікавою та складною підставою, на нашу думку, видається підстава тимчасового проживання на території України для працевлаштування іноземців. Загалом питання працевлаштування іноземців в нашій державі є досить складними та викликають неабияку увагу вчених, що займаються дослідженнями в цій галузі. Складність цього питання полягає в тому, щоб, по-перше, забезпечити кожній людині свободу вибору місця проживання та зайняття трудовою діяльністю, а, по-друге, захистити інтереси власних громадян та надати їм пріоритетне право на працевлаштування, оскільки проблема безробіття не

перестає бути актуальною для нашої держави протягом всього періоду незалежності.

Згідно українського законодавства, роботодавець може залучати іноземців до роботи лише на підставі відповідного дозволу, який надається територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, на строк до одного року. Порядок та процедура надання такого дозволу визначається Порядком видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 27 травня 2013 року [39].

Частина 6 ст. 42 Закону України «Про зайнятість населення» передбачає перелік іноземців, на працевлаштування яких не потрібен дозвіл. До них відносяться такі:

- 1) іноземці, які постійно проживають в Україні;
- 2) іноземці, які набули статусу біженця відповідно до законодавства України або одержали дозвіл на імміграцію в Україну;
- 3) іноземці, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, або яким надано тимчасовий захист в Україні;
- 4) представники іноземного морського (річкового) флоту та авіакомпаній, які обслуговують такі компанії на території України;
- 5) працівники закордонних засобів масової інформації, акредитованих для роботи в Україні;
- 6) спортсмени, які набули професійного статусу, артистів та працівників мистецтва для роботи в Україні за фахом;
- 7) працівники аварійно-рятувальних служб для виконання термінових робіт;
- 8) працівники іноземних представництв, які зареєстровані на території України в установленому законодавством порядку;
- 9) священнослужителі, які є іноземцями і тимчасово перебувають в Україні на запрошення релігійних організацій для провадження канонічної діяльності

лише у таких організаціях з офіційним погодженням з органом, який здійснив реєстрацію статуту (положення) відповідної релігійної організації;

10) іноземці, які прибули в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги;

11) іноземці, які прибули в Україну для провадження викладацької діяльності за фахом у державних вищих навчальних закладах на їх запрошення;

12) інші іноземці у випадках, передбачених законами та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [40].

Як вже зазначалось, окрім іноземців, які можуть тимчасово перебувати та тимчасово проживати на території України, найбільш сприятливі умови для проживання в нашій державі повинні мати іноземці, які іммігрували в Україну на постійне проживання та мають відповідну посвідку. Такі іноземці-іммігранти складають частину населення нашої країни, а отже потребують особливої уваги та захисту з боку держави.

Конституційно-правовий статус іммігрантів визначається Конституцією України, профільним Законом України від 22 вересня 2011 року, Законом України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року та іншими нормативно-правовими актами. Окрім внутрішньо національного законодавства, статус іммігрантів визначається низкою міжнародних документів, що були ратифіковані Україною та згідно яких України взяла на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання щодо їх виконання на основі правонаступництва від колишнього Союзу РСР. Найголовнішими з них є такі: Декларація про права людини стосовно осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 року; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року; Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального

забезпечення, прийнята Генеральною конференцією Міжнародної організації праці 28 червня 1962 року та ін.

Однак, незважаючи на таку велику кількість джерел, що закріплюють та регулюють правовий статус іноземців-іммігрантів, в Україні залишається ще низка невирішених питань. Зокрема, в профільному Законі України 2011 року не сформований і окремо не виділяється статус іммігранта та не міститься будь-яких відмінностей між іноземцями, що постійно проживають на території України від іноземців, які тимчасово перебувають на нашій території. Хоча сучасна міграційна політика України декларативно й орієнтована на захист основних прав і свобод людини, практика регулювання міграційних відносин та застосування відповідного законодавства свідчить про те, що наша держава не може в повній мірі гарантувати іммігрантам реалізацію їх прав та захистити їх [41, с.165]. До речі, в минулому Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 4 лютого 1994 року, в окремих статтях (ст.ст. 8, 10, 12, 14 та ін.) закріплювалось, що іноземці, які постійно проживали на території України, нарівні з громадянами України володіли такими правами, як право на трудову діяльність, на охорону здоров'я, на житло, на освіту та ін. [30]. Отже, ще одним напрямком реформування законодавства щодо статусу іноземців в Україні можна відмітити необхідність розмежування статусу іммігрантів від іноземців, які тимчасово проживають або перебувають на території України.

Згідно ст. 4 Закону України «Про імміграцію», іноземці можуть отримати дозвіл на імміграцію в Україну в межах квоти. Квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у визначеному ним порядку по категоріях іммігрантів:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;

3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;

6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;

7) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми;

8) особи, які прослужили у Збройних Силах України три і більше років [42].

Дозвіл на імміграцію може надаватись поза квотою в таких випадках:

1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;

2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;

3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;

4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України;

5) закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України [39].

У виданні дозволу на імміграцію може бути відмовлено таким особам:

1) особам, засудженим до позбавлення волі на строк більше одного року за вчинення діяння, що відповідно до законів України визнається злочином, якщо судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;

2) особам, які вчинили злочин проти миру, воєнний злочин або злочин проти людяності та людства, як їх визначено в міжнародному праві, або розшукуються у зв'язку із вчиненням діяння, що відповідно до законів України визнається тяжким злочином, або їм повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, досудове розслідування якого не закінчено;

3) особам, хворим на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інфекційні захворювання, перелік яких визначено центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;

4) особам, які в заявах про надання дозволу на імміграцію зазначили свідомо неправдиві відомості чи подали підроблені документи;

5) особам, яким на підставі закону заборонено в'їзд на територію України та в інших випадках, передбачених законами України.

Використовуючи системний аналіз положень діючого Закону України «Про імміграцію», окремі автори вважають, що сам Закон є позитивним етапом становлення міграційної політики нашої держави, перш за все тому, що завдяки йому в Україні визначено пріоритети відносно тих категорій осіб, яких вона хоче бачити серед свого населення. Визначення цих пріоритетів та відповідних квот дає можливість спрямувати міграційний процес в планове та контрольоване русло, сприяє розвитку економіки та культури України [43, с. 33].

Окрім зазначених міжнародних та національних нормативно-правових актів, що регулюють статус іммігрантів в Україні, на сьогодні ще діє План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року [44]. Цим Планом передбачено зокрема розробка програм для вивчення іммігрантами української мови, історії та культури; проведення роз'яснювальної роботи з питань трудового права, соціального забезпечення,

охорони праці, освіти; надання допомоги у працевлаштуванні, кваліфікації та перекваліфікації іммігрантів, визначення порядку підтвердження дипломів та ін.

На переконання розробника Плану заходів щодо інтеграції іноземних мігрантів в Україні на 2011-2015 роки Міністерства внутрішніх справ [44] (далі: План), його реалізація дасть змогу вирішити питання економічної, культурної, політичної та соціальної інтеграції мігрантів в Україні та допоможе процесу реінтеграції українських мігрантів, які повернулися на батьківщину.

Фінансування заходів, передбачених Планом, здійснюватиметься в межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік центральним органам виконавчої влади, до компетенції яких належить питання щодо виконання завдань у сфері інтеграції іммігрантів в українське суспільство та інших джерел, не заборонених законодавством. Більш детально права та свободи іммігрантів, а також стан реалізації положень Плану заходів щодо інтеграції іммігрантів в українське суспільство буде проаналізовано в наступному підрозділі дисертаційного дослідження, яке безпосередньо присвячене правам та обов'язкам іноземців в Україні.

На сьогоднішній день українським законодавством визначено як візовий, так і безвізовий порядок в'їзду іноземців (іноземних громадян та осіб без громадянства) та громадян України.

Іноземці в'їжджають (виїжджають) в Україну через пункти пропуску на державному кордоні за національним паспортом і у разі наявності візи, якщо інший порядок в'їзду не встановлено законодавством України.

Всі категорії віз оформлюються дипломатичними представництвами та консульськими установами України за кордоном.

Згідно з п. 11 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 1 червня 2011 року [45], оформлення віз для іноземців

здійснюється залежно від мети їх поїздки в Україну та при наявності відповідних до цієї мети документів. Залежно від періоду дії візи поділяються на транзитні, короткострокові та довгострокові і можуть бути разовими, дво- та багаторазовими.

Реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону.

Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України.

Правила щодо реєстрації іноземців та осіб без громадянства не поширюються на осіб, які з наміром визнання їх біженцями в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні чи отримання притулку або тимчасового захисту, незаконно перетнули державний кордон України. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції здійснює реєстрацію іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія закону про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні, лише за наявності одного з документів, що видаються таким особам відповідно до зазначеного закону. Також законом визначено низку категорій іноземців, які звільняються від реєстрації (глави держав і урядів, члени делегацій, члени екіпажів та ін.)

Транзитний проїзд іноземців через територію України дозволяється за наявності у них транзитної української візи, якщо інше не встановлюється законодавством чи міжнародним договором.

Особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, за кордон виїжджають за посвідченням особи без громадянства для виїзду за кордон і візою на виїзд з України.

Громадяни держав, з якими Україною укладено міжнародні угоди про безвізові поїздки громадян, в'їжджають в Україну з дійсним закордонним паспортом, у разі наявності страхового полісу та належним чином оформленого запрошення (в оригіналі) від юридичних чи фізичних осіб в Україні, якщо інше не передбачено міжнародним договором.

1.3. Конституційні права та обов'язки іноземців в Україні

Фундаментом конституційно-правового статусу будь-якої людини виступають її права та обов'язки, закріплені в Конституції держави та її чинному законодавстві. Підкреслюючи рівність людей у користуванні тим чи іншим правом або свободою, незалежно від належності до громадянства, велика кількість статей Конституції України, які присвячені правам і свободам людини, починаються словами: «Кожен має право ...», «Кожному гарантується ...». У загальному вигляді, цей гуманний міжнародно-правовий підхід закріплений у ст.ст. 26-68 Конституції України [46].

Перш ніж перейти до розгляду окремих прав, свобод та обов'язків іноземців в Україні, ще раз слід підкреслити те, що нами вже відмічалось вище: істотним недоліком профільного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 року є, по-перше, те, що в ньому відсутні будь-які права та обов'язки, які б навіть в найабстрактнішому вигляді закріплювались за іноземцями, а, по-друге, в цьому законі не регулюється окремо статус іммігрантів, тобто іноземців, які прибули в Україну для постійного проживання і стали частиною населення нашої держави і відповідно мешканцями (жителями) її адміністративно-територіальних одиниць (села, селища, міста) і, відповідно, членами

відповідних територіальних громад (див.: ст. 140 Конституції України). Такі іноземці протягом досить довгого часу можуть на законних підставах проживати в Україні, здійснювати трудову діяльність, народжувати дітей, набувати відповідні зобов'язання, але при цьому залишатись беззахисними в соціальному плані. Приклад багатьох розвинутих держав показує, що в їх законодавстві розмежовується статус іноземців, які тимчасово знаходяться на їх території та іноземців, які отримали дозвіл на постійне проживання. В таких країнах, як Швеція, Данія, Нідерланди, Ірландія передбачено навіть право іноземців, що більше визначеного терміну проживають на території цих країн, окрім всіх інших прав, також право приймати участь у виборах до місцевих органів влади [47, с. 60]. В Чехії іноземці, що мають право постійного проживання, володіють всіма правами чеських громадян, окрім виборчого права та служби в армії. До таких прав відноситься: право на соціальні виплати на себе та на дітей, право на медичне страхування; на роботу та на підприємницьку діяльність, на придбання нерухомості та ін. [48]. Порівняльний аналіз положень зарубіжного та українського законодавства щодо обсягу прав іноземців, особливо іммігрантів, якими вони володіють на території цих держав, ще раз підтверджує необхідність визначення цього питання в чинних профільному Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також в Законі України «Про імміграцію», в яких слід ввести норми, що розмежовують права іноземців, що тимчасово перебувають на території України та іноземців, які постійно проживають в ній. В ході такого реформування іммігрантам мають бути надані ті ж самі права в соціально-економічній, трудовій, культурній, екологічній галузях, що і громадянам України, без будь-яких обмежень.

Обсяг прав та обов'язків іноземців має залежати, перш з все, від мети та терміну перебування їх в Україні. Стаття 26 Конституції України, а також ст. 3 профільного Закону України 2011 року закріплюють, що іноземці та особи

без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території України, користуються тими самими правами та свободами, а також несуть ті ж самі обов'язки, що і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією та законами України. До таких винятків, зокрема, відноситься право на створення та участь у політичних партіях, право на участь в управлінні державними справами, участь у всеукраїнських та місцевих референдумах та виборах, право на мирні збори, право на отримання безоплатної вищої освіти, на соціальний захист, на житло та ін. З приводу вказаних прав Конституція України у відповідних статтях встановлює, що вони належить лише громадянам України.

Такі найголовніші особисті права людини, як право на життя, на повагу честі та гідності, таємницю листування, недоторканність житла, на свободу думки та слова, віросповідання – визнаються за всіма без винятку людьми, які знаходяться на території України, в тому числі і за іноземцями та гарантуються державою. Одним з основних прав іноземців в Україні є право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Це право встановлено ст. 33 Конституції України, а також Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року [49]. Закон визначає свободу пересування як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом», а вільний вибір місця проживання як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати» (ст. 3).

Це положення узгоджується зі змістом ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, який гарантує кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, «право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання» [50] на території тієї держави.

Щодо реалізації та гарантій захисту конституційного права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, слід відмітити, що воно досить часто порушується правоохоронними органами України, особливо щодо тих іноземців, які явно належать до національних меншин. Під приводом перевірки законності перебування іноземців часто затримують, оглядають документи, доставляють у відділки поліції та ін. Така практика загальноновизнана негативною та вважається близькою до расового профілювання. Співбесіди з членами громадських організацій, іноземцями, які мешкають в Україні, та шукачами притулку підтвердили, що перевірки документів під приводом міграційного контролю «можуть призводити до безґрунтовних затримань, здирництва та інших зловживань з боку працівників поліції». Саме така практика, на думку представників громадських організацій мігрантів, є причиною небажання іноземців повідомляти поліції про порушення своїх прав та їхньої загальної недовіри до правоохоронних органів [51].

Найважливіші та найпроблемніші у контексті реалізації в Україні права іноземців, на яких слід акцентувати увагу і зупинитись більш детально, це трудові, соціально-економічні та політичні права.

Трудові відносини в Україні, де однією стороною – працівником – є іноземний громадянин, регулюються як міжнародним, так і національним законодавством. Конституція України у ст. 43 закріплює право на працю як невід'ємне право кожної особи, однак законодавець використовує терміни «кожен» та «громадяни» в одній статті, з чого виходить, що іноземці мають право на працю та на гідні умови і на оплату

праці, однак державні гарантії для повного здійснення особами права на працю, а також рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності вже відносяться лише до громадян України. Також лише громадянам ч. 6 ст. 43 Конституції забезпечує державний захист від незаконного звільнення з роботи, що видається не зовсім логічним та певною мірою обмежує реалізацію цього права для іноземців.

Зміст «права на працю» законодавець розкриває у статті 2 Кодексу законів про працю України (далі: КЗпП), в якій під таким правом розуміє надання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, що гарантується державою (ч. 1 ст. 2 КЗпП) [52].

У той же час слід наголосити, що в чинній редакції КЗпП України законодавець приділив недостатньо уваги трудовим правам іноземців та осіб без громадянства, які працюють в Україні, та іммігрантам з України, що працюють за кордоном, закріпивши їх права лише в одній статті. Так, ст. 8 КЗпП України, що покликана регулювати трудові відносини громадян, які працюють за межами своїх держав, закріпила, що «трудові відносини іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України, регулюються законодавством держави, в якій здійснене працевлаштування (наймання) працівника, та міжнародними договорами України». У ст.8-1 КЗпП зазначено, що якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, стороною в яких є Україна, встановлено інші правила, ніж ті, що їх містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди. Отже, КЗпП України фактично обмежується лише положеннями загального характеру, які містять ряд бланкетних (відсильних) норм відносно праці іноземців, що є суттєвим недоліком національного законодавства в цій галузі [53].

Стаття 3 Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 року встановлює: іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, яких визнано в Україні біженцями, яким надано притулок в Україні, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист, а також ті, що одержали дозвіл на імміграцію в Україну, мають право на зайнятість на підставах і в порядку, встановлених для громадян України [40].

Крім того, іноземці та особи без громадянства, які прибули в Україну для працевлаштування на визначений строк, приймаються роботодавцями на роботу на підставі дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, виданого в порядку, визначеному законом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [40]. Системно-предметний аналіз норми цієї статті веде до визнання очевидним того факту, що обсяг прав іноземців в галузі трудової діяльності залежить від того, чи проживають вони в Україні постійно, чи іммігрували вони в Україну для працевлаштування.

Отже дозвіл для працевлаштування мають отримати іноземці, які безпосередньо з цією метою прибувають для тимчасового проживання в Україну. Суть надання такого дозволу відповідними органами державної влади полягає, перш за все, в тому, щоб захистити внутрішній ринок праці та не нанести шкоду інтересам власних громадян. З цієї причини роботодавець може отримати дозвіл на працевлаштування іноземців, лише якщо доведе доцільність такого працевлаштування (наприклад, відсутність фахівців відповідної кваліфікації в Україні, або специфічний характер окремих видів робіт, для яких необхідно запросити іноземного фахівця та ін.). Однак, окрім підтвердження доцільності працевлаштування іноземців на підприємствах України, роботодавець має також надати низку інших документів (копії документів, що посвідчують особу іноземця та відповідну кваліфікацію;

документ, виданий лікувально-профілактичним закладом про те, що особа не хвора на хронічний алкоголізм, токсикоманію, наркоманію або інші інфекційні захворювання; довідку про те, що посада, на якій застосовуватиметься праця іноземця чи особи без громадянства, відповідно до законодавства не є пов'язаною з належністю до громадянства України і не потребує надання допуску до державної таємниці; довідку МВС про те, чи не відбуває іноземець покарання за скоєння злочину, чи стосовно нього не здійснюється кримінальне провадження; довідку уповноваженого органу країни походження (перебування) про те, що він не відбуває покарання за скоєння злочину та стосовно нього не здійснюється кримінальне провадження та ін.), а також згідно Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 року [54], сплатити до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття суму в розмірі 4 мінімальних заробітних плат, що є досить значною сумою. Враховуючі таку складну процедуру, не дивним є те, що український роботодавець не надто поспішає приймати на роботу іноземців, навіть за умови їх повної відповідності вакантній посаді. Таким чином, вважаємо, що за умови обґрунтованості високої кваліфікації іноземця, з яким роботодавець має намір укласти трудовий договір та у випадку відсутності фахівців відповідної кваліфікації серед громадян України, дозвіл на працевлаштування іноземця має видаватись за більш спрощеною та доступною процедурою. Окремо, об'єктивна складність для роботодавця, який має намір використовувати працю іноземців, полягає також в тому, що цей нормативний документ покладає на роботодавців не просто деякі, а цілу «купу» обов'язків, а саме:

- забезпечити своєчасне роз'яснення іноземцям, які запрошені для працевлаштування, їх прав, свобод та обов'язків, передбачених законодавством;

- вести облік працевлаштованих іноземних осіб, а також нести відповідальність за своєчасне оформлення документів на право їх перебування в Україні;

- повернути до відповідного центру зайнятості дозвіл на працевлаштування іноземця після закінчення терміну дії цього документа;

- за необхідності продовжити термін дії дозволу на працевлаштування не пізніше ніж за місяць до закінчення терміну дії попереднього дозволу на працевлаштування;

- протягом трьох робочих днів повідомити відповідний центр зайнятості, Держкомкордон та орган внутрішніх справ про дострокове розірвання контракту з іноземцем;

- протягом трьох робочих днів від дати початку та припинення роботи іноземця письмово повідомити відповідний центр зайнятості про цю дату й забезпечити реєстрацію паспортного документа іноземця у відповідному органі внутрішніх справ;

- по закінченні кварталу, протягом якого працював іноземець, повідомити відповідний орган державної податкової служби про отримані доходи та утримані податки на загальних підставах за формою № 8-ДР;

- протягом трьох робочих днів письмово повідомити Держкомкордон, відповідні центр зайнятості та орган внутрішніх справ про те, що іноземець не став до роботи в передбачений контрактом термін з причин, які відповідно до законодавства не є поважними.

Таким чином, право на працю іноземців в Україні – це їх право застосовувати свої здібності до праці на території України у визначених законодавством межах на підставі дозволу, виданого роботодавцю, якщо в країні (регіоні) відсутні працівники, спроможні виконувати відповідні роботи, або за наявності достатніх обґрунтувань доцільності використання праці іноземця. Поряд з тим, право на працю іноземців охоплює право на зайнятість, на належні безпечні умови праці, на оплату праці, на

відпочинок, адже вони користуються тими самими правами і свободами, що й громадяни України [55, с.162].

Окрім права на працю, іноземці також мають в Україні право на заняття будь-якою не забороненою законом підприємницькою діяльністю. Це право належить як іноземцям, що тимчасово перебувають або проживають на території України, так і іноземцям, які мають постійне проживання в Україні. Такий висновок можна зробити на підставі системного аналізу ст. 50 Цивільного кодексу України, в якій зазначено, що будь-яка фізична особа, яка володіє повною цивільною дієздатністю, може займатися підприємницькою діяльністю, за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом. А дія Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року, відповідно до його ст. 3, поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб, незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців [56].

Таким чином можна констатувати, що законодавство в галузі господарської діяльності не передбачає ніяких особливостей для здійснення підприємницької діяльності іноземців, висуваючи для них ті ж самі вимоги, що і для громадян України.

Дуже важливим аспектом правового статусу іноземців є наявність в них соціальних прав та можливість їх реалізовувати. В цьому відношенні нами вже відмічалось, що минулий Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 1994 року закріплював за іноземцями, які мали посвідку на постійне проживання та біженцями нарівні з громадянами України такі права, як право на медичне обслуговування, на освіту (в тому числі і за кошти держбюджету), на житло, на соціальну допомогу та ін. На сьогодні наявність та обсяг вказаних прав іноземців або не врегульовано взагалі, або регулюється низкою спеціальних законів, що ускладнює їх використання та захист. Наприклад, право іноземців на освіту регулюється

Конституцією України, Законом України «Про освіту», Законом України «Про вищу освіту», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів» від 5 серпня 1998 року № 1238 та ін. Так, згідно ст. 53 Конституції України, кожен має право на освіту, а повна загальна середня освіта є обов'язковою. З цього виходить, що для іноземців така освіта також є обов'язковою та гарантується державою, а ось щодо вищої освіти, Конституція України встановлює: «громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі». Однак розширюючи конституційне право іноземців та осіб без громадянства, постійно проживаючих на території України, на вищу освіту, новий Закон України про вищу освіту від 1 липня 2014 року (на відміну від раніше діючого), в ст.4 «Право на вищу освіту» встановив: іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, особи, яким надано статус біженця в Україні, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, та особи, яким надано статус закордонного українця, і які перебувають в Україні на законних підставах, мають право на здобуття вищої освіти нарівні з громадянами України. Здобуття вищої освіти зазначеними категоріями осіб за кошти державного бюджету здійснюється в межах квот, визначених Кабінетом Міністрів України.

Інші іноземці та особи без громадянства можуть здобувати вищу освіту за кошти фізичних (юридичних) осіб, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законодавством або угодами між вищими навчальними закладами про міжнародну академічну мобільність [57].

Право на охорону здоров'я та медичне обслуговування іноземців в Україні також різниться залежно від терміну проживання: згідно ст. 49 Конституції «кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та

медичне страхування», тобто і іноземці також. Вказану статтю Конституції доповнює ст. 11 Основ законодавства України про охорону здоров'я, яка закріплює, що «іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України, особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються такими ж правами і несуть такі ж обов'язки в сфері охорони здоров'я, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України» [58]. А ось для іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово проживають на території України, право на медичне обслуговування регулюється окремим Порядком надання медичної допомоги, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України 22 червня 2011 року. Згідно цього Порядку, іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, медична допомога, в тому числі екстрена, надається за плату, якщо законодавством або міжнародними договорами України не передбачено інше [59].

Ще одне досить важливе право іноземців, на яке слід звернути увагу – право на отримання соціальних виплат. Знову ж таки, для того, щоб встановити, на які соціальні виплати іноземці мають право в Україні, слід звернутись до спеціальних законів. Наприклад, Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року закріплює, що іноземці, які постійно проживають в Україні, мають право на державну допомогу нарівні з громадянами України на умовах, передбачених законом, іншими законами або міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [60, ст.1]. Теж саме встановлює і Закон України «Про пенсійне забезпечення» 5 листопада 1991 року, в ст. 1 якого визначається право іноземців, які проживають в Україні, на рівні з громадянами отримувати пенсії. Для іноземців не передбачено ніякого особливого порядку для подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій, окрім того, що до пакету документів

обов'язково має додаватись посвідка на постійне проживання. Також ст. 63 вказаного Закону передбачає, що іноземним громадянам, а також їх сім'ям у тих випадках, коли для призначення пенсії потрібний певний стаж роботи, пенсії призначаються за умови, що половина необхідного стажу роботи припадає на роботу в Україні, якщо договорами (угодами) не передбачено інше, або незалежно від цього співвідношення, якщо сплачено повністю необхідні страхові внески до Пенсійного фонду України. Громадянам інших республік, які проживають на території України, пенсія виплачується на загальних підставах [61].

Майже так само право іноземців, які проживають в Україні, на отримання відповідних соціальних виплат регулюють Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року, Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» від 18 січня 2001 року, Порядок призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2005 року та інші.

Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що чинне законодавство в основному встановлює за іноземцями, які постійно проживають в Україні, такі ж права в соціально-економічній галузі, як і за громадянами України. Недоліком тут, як вже відмічалось, є те, що ці права не отримали свого систематичного відображення та кодифікаційного оформлення в єдиному профільному законі, яким в даному випадку є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», що ускладнює не тільки їх науково-доктринальний аналіз, але й практичні використання та захист.

Особливої уваги в контексті правового статусу іноземців заслуговують питання належності їм політичних прав та обсягу цих прав. Загальноприйнятим підходом вважається наступний: політичні права є безпосередньо пов'язаними із реалізацією суверенних інтересів держави та з формування органів публічної влади та її здійсненням, а тому можуть в повному обсязі належати лише громадянам цієї держави. Саме ці права фактично є «наріжним каменем», що складають різницю між правовим статусом громадян та правовим статусом всіх інших осіб, які на законних підставах проживають на території України. Однак все більше вчених, особливо зарубіжних, останнім часом переглядають таку усталену позицію та наголошують на необхідності надання повного доступу до політичних прав тим іноземцям, які прибули на постійне проживання до відповідної країни, тобто – іммігрантам. Такі підходи пов'язуються з тим, що нерозривні зв'язки між поняттям громадянства та розширеними правами поступово розмиваються через поглиблення міграційних процесів, створенням наддержавних об'єднань (наприклад, ЄС), в яких кордони окремих держав фактично стираються, а також з розвитком ідей щодо рівності всіх людей та недопущенням будь-якої дискримінації у всіх галузях життя. Окремі автори наводять політику лібералізації надання громадянства Німеччиною та Францією, через те, що складність його отримання призвела до виникнення великих мас іммігрантів, які безумовно впливають на розвиток життя приймаючої країни, але не мають до нього доступу через відсутність своїх представників у парламенті, права голосу, можливість створити політичні партії та ін. [62, с. 254]. Взагалі право іммігрантів, які протягом тривалого часу проживають на території окремої країни, отримати громадянство цієї країни для доступу до максимально можливого обсягу прав та обов'язків, не завжди є позитивним та бажаним результатом, а іноді навіть і неможливим через складність процедури. Для таких осіб єдиною можливістю повної інтеграції в суспільство тієї країни, в якій вони проживають, є зрівняння їх у

правах із власними громадянами. Окрім відповідних наукових розробок в цьому напрямі, на сьогодні прийняті та відкриті для підписання низка міжнародних документів, що вимагають визнання за іноземцями політичних прав. До них відносяться: Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, Рекомендація Генеральної Асамблеї ООН про політичні права і статус іноземців 1977 року, Хартія основних прав Європейського Союзу 2000 року та ін.

На підтвердження положень відповідних міжнародних актів, окремі держави укладають двосторонні договори, за якими на принципах взаємності надають громадянам з інших держав, які більше встановленого строку проживають на території цієї держави, всі права, в тому числі – і політичні. Більше детально це питання нами буде розглянуто в наступних розділах дисертаційного дослідження, особливо щодо прав іноземців на місцевому рівні.

Поки ж слід наголосити, що згідно Конституції України, громадяни України володіють наступними політичними правами: правом на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, правом на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів (ст. 36), правом брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), правом збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39), правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих

органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40).

Із перелічених політичних прав іноземцям та іншим особам, які не є громадянами України, належить лише останнє право – направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (петиції) до органів влади та ОМСВ. Сутність цього права полягає в тому, що кожна особа може впливати на діяльність органів влади, а також може відстоювати свої права та вимагати відновлення порушеного права. Згідно ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, громадяни України, а також інші особи, які на законних підставах знаходяться на території України, мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань) [63].

Отже, згідно вказаного Закону, органи влади, ОМСВ, інші підприємства, установи, організації та їх посадові особи не мають права ігнорувати звернення громадян або інших осіб з будь-яких підстав, в тому числі з політичних, ідеологічних, расових, національних та інших мотивів. Закон у ст. 20 чітко встановлює термін, протягом якого суб'єкт, якому адресована

петиція, має на неї дати відповідь: звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання.

Що ж стосується права на об'єднання в громадські організації, то як вже було відмічено, згідно ст. 36 Конституції України, воно належить лише громадянам України. Але всупереч цій нормі, Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року в ст. 7 закріплює, що засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Ці ж особи можуть бути і учасниками громадських об'єднань [64]. Про загальнообов'язковий характер права на об'єднання свідчить також ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, в якій встановлено, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, або для захисту прав і свобод інших осіб [65]. Отже ст. 36 Конституції України обмежує природне право іноземців на об'єднання, а тому в Основному законі доцільно було б визнавати це право за кожною людиною як узагальнююче, а можливість об'єднання в політичні партії – лише за громадянами України [66, с.100].

Така ж ситуація склалась і з правом на участь в профспілках з метою захисту своїх трудових та соціально-економічних прав та інтересів. Це право також встановлене ст. 36 Конституції України як таке, що належить лише

громадянам. Але ст. 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року закріплює, що іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами [67, ст.6].

Особливої уваги заслуговує право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Це право також встановлено ст. 39 Конституцією лише для громадян України. І знову ж таки дана стаття Конституції суперечить вже згадуваній ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, за якою право на мирні збори «має кожна людина». Щоправда ст. 16 цієї Конвенції закріплює право держав-учасниць на встановлення обмежень щодо політичної діяльності іноземців. Однак в коментарях до цієї статті зазначається, що вона закріплює положення, які носять обмежувальний характер, але по-перше, це є право держав, а не їх обов'язок, а по-друге, ця стаття не застосовується країнами-учасниками по відношенню до свободи зборів. Враховуючи характер даних положень, неоднозначне трактування самого поняття «політична діяльність» набуває особливого значення. Генеральна Асамблея ООН в Рекомендації «Про політичні права та положення іноземців» пропонує внести зміни до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод, які б виключали обмеження щодо діяльності іноземців, передбачені ст. 16 зазначеної Конвенції [65].

До міжнародних актів, які встановлюють право кожної особи на мирні зібрання для колективного обговорення особливо гострих питань, а також для висловлення своєї власної позиції щодо дій або бездіяльності органів влади та ОМСВ, відноситься також і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року, ст. 21 якого проголошує тезу: «Визнається право на мирні збори» [50]. У документі підкреслюється, що держави-учасниці зобов'язуються поважати та забезпечувати всім особам, які

перебувають на їх території, права та свободи, без поділу за расою, кольором шкіри, статтю, мовою, релігією, політичними чи іншими переконаннями, національним і соціальним походженням, майновим станом або іншими обставинами.

Для України проблема правового забезпечення мирних зібрань взагалі є дуже актуальною та гострою через відсутність профільного закону. Вже декілька років у Верховній Раді України знаходиться близько десяти законопроектів з цього питання, проте жоден із них так і не був прийнятий. Зважаючи на високу політичну та громадську активність населення України, прийняття профільного закону, який би регламентував порядок проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, є конче необхідним [68, с. 45]. Сьогодні в Україні ще діє Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який за відсутності Закону України і регулює ці питання. Саме ця законодавча прогалина є перешкодою для реалізації в повному обсязі права на мирні зібрання громадян України. Прихильники позиції, що окрім громадян, правом на проведення мирних зборів та демонстрацій слід наділити також і іноземців та осіб без громадянства, виходять, перш за все, з того, що завдяки цьому праву кожна людина має змогу висловити своє ставлення не лише до подій політичного життя, але й економічного, соціального, культурного як в Україні, так і у всьому світі. Тому обмеження вказаного права для іноземців може призвести до обмеження інших (економічних, соціальних та ін.) їх прав. Отже пропонуємо внести відповідні зміни на конституційному рівні та закріпити право на мирні збори як право «кожної людини» в Україні.

Однією з останніх тенденцій розширення прав іноземців в Україні є встановлення за ними права на проходження військової служби, передбаченого Указом Президента України «Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та

особами без громадянства» від 10 червня 2016 року. Згідно цього положення, іноземці (іноземні громадяни та особи без громадянства), які на законних підставах перебувають на території України, можуть бути прийняті на військову службу за контрактом до Збройних Сил України у добровільному порядку [69]. З іноземцями можна укладати контракти лише на посади рядового, сержантського і старшинського складу з обов'язковим встановленням випробувального терміну в два місяці. Право іноземців на контрактну службу в армії обумовлює встановлення в законодавстві відповідних гарантій його реалізації, зокрема розмір грошового забезпечення іноземців, які проходять військову службу у Збройних Силах України, визначається на рівні, встановленому для військовослужбовців - громадян України, які проходять службу за контрактом; також гарантується одноразова грошова допомога у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності іноземців, які проходять військову службу у Збройних Силах України.

Окрім прав та свобод, іноземці в будь-якій державі, в тому числі і в Україні, володіють також обов'язками, оскільки людина не може мати лише права та не мати відповідних обов'язків. Основні конституційні обов'язки встановлені в ст.ст. 65-68 розділу II Конституції України. З них лише один обов'язок – захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, визначений як обов'язок громадян України. Для іноземців, як нами було вказано вище, це визначено як право, що реалізується на добровільній основі.

Найголовніший конституційний обов'язок, який має виконувати кожна людина, що перебуває або проживає на території України – неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Також важливим є положення про те, що незнання законів не звільняє від їх виконання. Даний обов'язок є дуже важливим для іноземців, оскільки не допускається, щоб будь-які особи, що

знаходяться в нашій державі, були звільненні від виконання вимог Конституції та інших законів, які діють в цій державі, або мали якісь привілеї в цьому відношенні. Важливість даного обов'язку підкреслює і ч. 3 ст. 3 профільного Закону України 2011 року.

Ще одним важливим обов'язком, завдяки якому має змогу функціонувати будь-яка держава світу, є обов'язок сплачувати податки та збори до державного і місцевих бюджетів. Види та ставки податків та зборів, що діють в Україні, встановлені Податковим кодексом України та іншим податковим законодавством. В контексті цього обов'язку питання оподаткування іноземців в Україні є досить складними та вимагають окремої уваги.

Перш за все, тут слід відмітити, що на відміну від інших галузей права, які поділяють всіх осіб на громадян, іноземців та інші категорії в залежності від наявності чи відсутності правового зв'язку з окремою державою, податкове законодавство ділить платників податків на резидентів та нерезидентів в залежності від території постійного або найбільш тривалого проживання особи.

Згідно ст. 14.1.213. Податкового кодексу України, резиденти – це:

а) юридичні особи та їх відокремлені особи, які утворені та провадять свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням як на її території, так і за її межами;

б) дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітет;

в) фізична особа – резидент – фізична особа, яка має місце проживання в Україні.

У разі якщо фізична особа має місце проживання (доміцилій. – Авт.) також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного

проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні. У разі якщо державу, в якій фізична особа має центр життєвих інтересів, не можна визначити, або якщо фізична особа не має місця постійного проживання у жодній з держав, вона вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року.

Достатньою (але не виключною) умовою визначення місця знаходження центру життєвих інтересів фізичної особи є місце постійного проживання членів її сім'ї або її реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності.

Якщо неможливо визначити резидентський статус фізичної особи, використовуючи попередні положення цього підпункту, фізична особа вважається резидентом, якщо вона є громадянином України.

Якщо всупереч закону фізична особа – громадянин України має також громадянство іншої країни, то з метою оподаткування цим податком, така особа вважається громадянином України, який не має права на залік податків, сплачених за кордоном, передбаченого цим Кодексом або нормами міжнародних угод України.

Якщо фізична особа є особою без громадянства і на неї не поширюються положення абзаців першого – четвертого підпункту 14.1.213. Податкового кодексу, то її статус визначається згідно з нормами міжнародного права.

Достатньою підставою для визначення особи резидентом є самостійне визначення нею основного місця проживання на території України у порядку, встановленому цим Кодексом, або її реєстрація як самозайнятої особи [70].

Платниками податків є резиденти, які отримують доходи як з джерела їх походження в Україні, так і іноземні доходи; а також нерезиденти, які отримують доходи з джерела їх походження в Україні. Отже Податковий кодекс не проводить різниці між резидентами – громадянами України та

резидентами – іноземцями, встановлюючи для всіх однакові ставки податку з доходів фізичних осіб (за загальним правилом – 15%). Оподаткування доходів, отриманих нерезидентами, регламентується п. 170.10 ст. 170 Податкового кодексу, пп. 170.10.1 якого визначено, що доходи з джерелом їх походження в Україні, що нараховуються (виплачуються, надаються) на користь нерезидентів, оподатковуються за правилами та ставками, визначеними для резидентів (враховуючи особливості, передбачені деякими нормами Податкового Кодексу для нерезидентів). Отже з вищевикладеного виходить, що конституційний обов'язок сплати податків та зборів в однаковій мірі має виконуватись всіма особами, які знаходяться в Україні та отримують будь-які доходи.

Обов'язок не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані їй збитки встановлений ст. 66 Конституції України, поширюється на всіх осіб, які перебувають або проживають на території України. Важливість його полягає в тому, що завдяки цьому обов'язку забезпечується раціональне використання природних ресурсів, їх відновлення та відтворення. Чисте та безпечне для життя довкілля є необхідним для кожної людини, його забезпечення являється одним з пріоритетних завдань держави перед суспільством, яке перетворилось сьогодні в глобальну світову проблему. Отже, враховуючі принцип єдності прав та обов'язків, в Основному Законі нашої держави встановлене як право кожної особи на чисте та безпечне довкілля, так і обов'язок зберігати чистоту цього довкілля та не заподіювати йому шкоду, або принаймні відшкодовувати збитки.

Разом з обов'язком не заподіювати шкоду природі, Конституція України встановлює також аналогічний обов'язок і щодо культурної спадщини. Під культурною спадщиною Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року розуміє сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, а саме: визначні місця, споруди (витвори), комплекси (ансамблі), їхні частини, пов'язані з ними

рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність.

За спричинення збитків вказаним об'єктам може наступити адміністративна, матеріальна або навіть кримінальна відповідальність, незалежно від того, хто їх спричинив. Іноземці нарівні з громадянами України мають поважати ці об'єкти, та у разі завдання їм збитків, відшкодовувати їх.

Ще одним досить важливим обов'язком, який передбачено Конституцією для всіх осіб, які знаходяться на території України – це обов'язок шанування державних символів (флага, герба, гімна). Державні символи є необхідним атрибутом будь-якої держави, які символізують державний суверенітет та незалежність. Тому вони знаходяться під особливим захистом з боку держави, за неповагу до державних символів передбачене навіть кримінальне покарання в ст. 338 Кримінального кодексу України.

Окрім загальних конституційних обов'язків, передбачених Конституцією як найголовніших для всіх осіб, що знаходяться на території нашої держави, існують низка обов'язків, які стосуються лише іноземців. До таких згідно Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» належать такі обов'язки:

- під час проходження прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон подати свої біометричні дані для їх фіксації (ст. 9);
- зареєструватися при в'їзді в Україну в пунктах пропуску через державний кордон України (ст.16);

- подавати інформацію про підтвердження наявності фінансового забезпечення на вимогу уповноважених законом службових осіб (ст. 21);
- самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення (ст. 26);
- відшкодувати витрати, пов'язані з примусовим видворенням з території України у випадку, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення (ст. 32) та ін.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що іноземці в Україні володіють майже таким же обсягом конституційних обов'язків, що і власні громадяни, за деякими виключеннями, обумовленими особливостями їх правового статусу та зв'язків з нашою державою (на них не розповсюджується військовий обов'язок). Окрім того, процедура обліку перебування та проживання іноземців на території України, а також захист державних інтересів та громадського порядку, потребують виконання ними деяких обов'язків, які не властиві громадянам (надання відповідних документів, реєстрація та ін.).

Висновки до розділу I

По підсумках розгляду основних питань конституційно-правового статусу іноземців в Україні можна дійти наступних висновків:

- незважаючи на розгалужену нормативну базу, а також багатоманітні теоретичні розробки щодо поняття та визначення складових елементів конституційно-правового статусу іноземців в Україні, можна виокремити низку питань, які досі залишаються проблемними та потребують свого вдосконалення;
- термін «іноземець» в науці та практиці вітчизняного конституційного права залишається дискусійним та неоднозначним – під цим терміном досить довго розумілись всі особи, які не належали до українського громадянства (іноземні громадяни, особи без громадянства та ін.), але з прийняттям

Конституції України 1966 року в ст. 26 термін «іноземці» за змістом підмінив термін «іноземні громадяни». Через неоднозначність терміну «іноземець» пропонується використовувати загальний термін «негромадяни», під яким слід розуміти всіх осіб, що не мають українського громадянства, але підпадають під юрисдикцію нашої держави. Щодо громадян будь-яких інших держав, пропонується використовувати термін «іноземні громадяни», який більш чітко визначає коло осіб, на яких розповсюджує свою дію вказана норма. В цьому контексті пропонуємо внести зміни до ст. 26 Конституції України, та викласти її в такій редакції: «Всі особи, що є негромадянами України і на законних підставах перебувають або проживають на території України, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземним громадянам та особам без громадянства може бути надано притулок в Україні»;

- чинний на сьогодні профільний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року не регулює основний обсяг прав та обов'язків іноземців. Досить розгалужена та багатоманітна кількість нормативно-правових актів, в яких містяться окремі норми про ті чи інші права іноземців, значно ускладнює можливість користування ними, їх реалізацію та захист. У зв'язку з цим Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» пропонуємо доповнити розділом, який би закріплював особисті, соціально-економічні, трудові права та обов'язки іноземців;

- ще одним недоліком профільного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» є те, що він не розмежовує статус іноземців, які тимчасово перебувають або проживають на території України та іноземців, які мають посвідку на постійне проживання та складають частину населення України. Тому ст. 3 вказаного Закону, яка визначає

основні засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства, пропонується доповнити частиною 4, в якій визначити, що іноземці, які мають посвідку на постійне проживання (іммігранти), володіють тим ж правами та обов'язками, що і громадяни України, за винятком виборчого права та обов'язку служби у Збройних Силах України;

- системний аналіз основних конституційних прав та обов'язків, якими володіють іноземці в Україні, дає змогу зробити висновок, 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». Тому вважаємо за доцільне внести зміни в ст. 36 Конституції України з метою визнати право іноземців 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;

- такий же самий підхід треба застосувати й до конституційної регламентації права іноземців на участь в професійних спілках – хоча ч. 3 ст. 36 Конституції України встановлює право громадян на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів, але Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» в ст. 6 закріплює, що іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами. Ця колізія повинна бути вирішеною шляхом внесення змін саме в Конституцію України з метою

встановлення права на участь в профспілках за кожною людиною, яка здійснює трудову діяльність в Україні;

- ст. 39 Конституції України, яка закріплює право громадян на мирні збори, також потребує вдосконалення, оскільки міжнародні стандарти в сфері цього права закріплюють його як загальнолюдське – така позиція обґрунтовується тим, що завдяки праву на мирні зібрання кожна людина може захистити свої не лише політичні, а й соціальні, економічні, трудові, культурні права, а отже воно має належати всім особам, які на законних підставах проживають на території України. Це положення також має знайти відображення і в майбутньому профільному законі про мирні зібрання, якого поки ще не має в Україні.

РОЗДІЛ II

ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

2.1. Муніципально-правовий статус особистості в Україні

Становлення в Україні демократичної, правової, соціальної держави нерозривно є пов'язаним із закріпленням та гарантуванням розгалуженої системи прав і свобод людини і громадянина, перш за все – на конституційному рівні, яка знаходить своє подальше відображення та деталізацію в усіх галузях національного права. Конституція України закріплює, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3) [1].

Питання правового статусу особистості сьогодні займають центральне місце в будь-якій державі, яка обрала демократичний гуманістично-орієнтований шлях становлення, розвитку та функціонування. Підходів до визначення та складових елементів правового статусу існує велика безліч, представники правової доктрини – українські та інші зарубіжні вчені пропонують своє поняття правового статусу, що призводить до багато численних характеристик цієї правової категорії. Найбільш поширеним визначенням правового статусу особи в загальній теорії права є його розуміння як сукупності закріплених в законодавстві та гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких особа володіє правосуб'єктністю та координує свою поведінку в суспільстві [71, с. 409]. Тобто, у системному аспекті під правовим статусом можна розуміти реальні соціальні можливості людини на відповідну поведінку та отримання відповідних соціальних благ, які залежать від рівня політичного,

економічного, соціального, культурного розвитку держави та суспільства і відображують її місце в цьому суспільстві.

Поряд з існуванням загального правового статусу особистості, під яким розуміється найбільш об'ємний, комплексний статус особи як громадянина держави та члена суспільства, вчені-теоретики відділяють також галузеві правові статуси, що характеризують особливості прав та обов'язків людини в окремих галузях суспільного та державного життя.

Останнім часом, в умовах децентралізації державної публічної влади і формуванням нового колективного суб'єкта конституційного права – територіальної громади, що поєднує жителів сіл, селищ і міст України, з особливою актуальністю постає проблема визначення і вивчення муніципально-правового статусу особистості в Україні. За думкою відомого муніципаліста Баймуратова М.А., муніципально-правова галузь є найбільш важливою та практично значущою для кожної людини, оскільки по-перше, практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади (за винятком прав на громадянство, на власність, обов'язків щодо військової служби тощо, де вона вступає в прямий контакт з державою); а по-друге, саме на локальному рівні функціонування соціуму людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності особисто чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [72, с. 54].

Звідсіля, можна стверджувати, що:

а) саме на муніципальному рівні реалізуються переважна більшість конституційних прав, свобод і обов'язків;

б) це обумовлено тим, що саме в умовах функціонування МСВ жителі-члени відповідних територіальних громад продукують відповідні локальні інтереси щодо задоволення своїх життєвих потреб, які фактично збігаються з моделлю конституційних прав, свобод і обов'язків, що відображають їх екзистенційний характер;

в) таким чином на локальному рівні функціонування соціуму формується муніципально-правовий статус жителів-членів територіальних громад, бо для цього є всі умови, включаючи: суб'єкта-носія такого статусу – жителі; суб'єкта-реалізатора такого статусу – ОМСВ; об'єкта такого статусу – права, свободи і обов'язки людини і громадянина; зміст такого статусу – соціальні відносини щодо реалізації вказаних прав, свобод і обов'язків, а також територіальну сферу такого статусу – територіальну спільноту людей, що функціонує на відповідній території держави.

Звідсіля виникає складний та багаторівневий системокомплекс соціальних відносин, що може бути відображений у вигляді «процесуальної мотрійки»: «жителі-члени територіальної громади – конституційні права, свободи, обов'язки – територіальна громада – територія на якій існує і функціонує територіальна громада».

Тобто, наявність жителів, що володіють індивідуальними і груповими, колективними інтересами, детермінує їх потенційну здатність і можливість користуватися конституційними правами, свободами, обов'язками, які на локальному рівні функціонування соціуму в межах територіальної громади, на думку професора Баймуратова М.О. трансформуються в муніципальні права, свободи і обов'язки людини [72, с. 55].

Такі доктринальні підходи опосередковано знаходять своє закріплення в Конституції України, в розділі XI «Місьцеве самоврядування» якої, визначається сутність та організація діяльності муніципального рівня влади. Зі змісту статей 140-146 вказаного розділу, шляхом системного тлумачення, можна вивести найголовніші базові принципи МСВ в Україні, до яких

відноситься: а) виключне право територіальної громади, яка об'єднує всіх жителів села, селища, міста або добровільного об'єднання цих сіл, вирішувати питання місцевого значення; б) здійснювати МСВ як безпосередньо через встановлені форми локальної демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори, громадські слухання та ін.), так і через відповідні ОМСВ; в) право територіальних громад безпосередньо або через утворені ними ОМСВ управляти майном, що є в комунальній власності, затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю.

Отже, виходячи зі змісту конституційних норм, що регламентують муніципальні права в Україні, можна зробити висновок, що в основному йдеться про колективні права, передбачені для 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, тобто носять й індивідуальний характер.

Одним із основних елементів правового статусу особи є її правосуб'єктність, а саме, передбачена нормами права можливість або здатність бути суб'єктом права. На думку деяких вчених, це комплексна категорія, що охоплює всі юридичні елементи, які закріплюють відносини між державою і особою у відповідності з її місцем у суспільстві [73, с. 12]. Правосуб'єктність належить до категорій права, які визначають фундаментальні засади, ступінь участі особи у тих чи інших правовідносинах. Визнання особи здатною до участі хоча б у будь-якому

вужькому колі правовідносин означає визнання її такою, що має правосуб'єктність [74, с. 234].

Таким чином, є доктринально обґрунтованою позиція, у відповідності до якої правосуб'єктність фізичної особи дає їй змогу брати участь у муніципально-правових відносинах. Більш того, згідно ст. 6 Загальної декларації прав людини 1948 року, кожна людина, де б вона не знаходилась, має право на визнання її правосуб'єктності [38]. Таким чином, можна стверджувати, що в муніципально-правових відносинах кожна фізична особа-житель відповідної території та одночасно й член відповідної територіальної громади володіє загальною муніципальною правосуб'єктністю. Разом з тим, можна стверджувати, що правосуб'єктність фізичної особи проявляється по-різному у приватноправових та публічно-правових відносинах.

Правосуб'єктність фізичних осіб у МСВ є не тільки тісно, а й органічно пов'язаною із їх належністю до територіальної громади. Тому виникає питання про об'єм таких прав стосовно різних категорій фізичних осіб-членів територіальної громади. Ми вважаємо, що належність фізичної особи до територіальної громади обумовлює її статус як носія всього комплексу муніципальних прав і свобод. Спробуємо аргументувати нашу позицію з цього питання.

Так, належність фізичної особи до територіальної громади, на нашу думку, не може безпосередньо бути пов'язаною із її статусом як громадянина України. Справа у тому, що у муніципально-правових відносинах складається якісно нова система зв'язків між суб'єктами права, яка обумовлена системою відносин субсидіарності у механізмі публічної влади України. Звідси, ми можемо говорити про те, кого ж саме вважати суб'єктом муніципальних правовідносин: людину, громадянина чи особистість?

У юридичній мові всі ці терміни уживаються в різних значеннях, бо виконують різні рольові позиції, хоча й зливаються у підсумку в одному

суб'єкті. Так, поняття «людина» означає перш за все біологічну характеристику суб'єкта. Людина – це жива істота, що володіє здібністю до праці, мислення і мови. Сучасне право, як міжнародне, так і національне право України виходить з принципу рівноправності всіх людей, що живуть на Землі. Кожна людина має право на життя, свободу, безпеку, прагнення на щастя, на опір пригнобленню.

Поняття «громадянин», в свою чергу, уживається по відношенню до людини, що володіє стійким правовим зв'язком з якою-небудь державою.

Разом з тим, поняття «особистість» уживається в значенні соціальної характеристики суб'єкта. Особистість – це індивідуально певна сукупність соціально значущих властивостей людини. Людина стає особистістю під впливом суспільства. Так, людина народжується в певній сім'ї, певному суспільстві, в певній соціально-історичній ситуації і при різних обставинах свого життя спілкується з різними представниками суспільства, в якому живе, вчиться, працює. Законодавчо встановлені права, свободи і обов'язки особистості складають її правовий статус.

Загальним для понять «особистість» і «громадянин» є те, що вони відносяться до однієї і тієї ж людини, однак поняття «особистість» позначає її місце в суспільстві, а поняття «громадянин» місце в державі. «Особистістю», тобто членом суспільства, може бути не лише громадянин конкретної держави, але й іноземець, а також особа без громадянства, що проживають на території цієї держави [75].

Підтримуючи таку думку, ми вважаємо, що суб'єктом муніципальних прав повинні бути не тільки громадяни (особи, що пов'язані стійким правовим зв'язком з державою Україною), а особистості – члени локального суспільства – члени територіальної громади.

Необхідно зазначити, що муніципально-правовий статус особистості як окремий напрямок теоретичних досліджень в галузі прав і свобод людини і громадянина, хоча й набирає все більше обертів, все ж є відносно новим в

конституційній та муніципальній доктринах. Вже низка вітчизняних авторів досліджують сутність та особливості муніципальних прав, їх природу, походження та види. До найбільш відомих авторів, що займаються вказаною проблематикою, належать: Баймуратов М.О., Батанов О.В., Танаджи Г.Г., Галіахметов І.А. та багато інших.

Відомий російський вчений Бондарь М. С. висвітлює проблеми перманентних взаємовідносин особи з публічною владою у сучасному суспільстві і державі у контексті конституційного забезпечення прав та свобод у місцевому самоврядуванні. Дуже схожою є позиція вітчизняного дослідника Литвиненко І. Л.. Під «муніципальними правами», або правами людини у сфері МСВ Литвиненко І. Л. розуміє ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [76, с. 10].

Вітчизняний дослідник Батанов О. В., розглядаючи МСВ через призму прав і свобод людини і громадянина, визначає «муніципальні права» як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін. [77, с. 227].

Особливий інтерес на сутність муніципальних прав особи викликають погляди вченого Бамуратова М.О. Він вважає, що муніципальні права члена територіальної громади базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтересі території; інтересі територіальної громади; інтересі конкретного жителя-члена такої громади.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні, наслідком чого є самореалізація особистості в межах територіальної громади).

Нарешті, інтереси конкретної особистості-члена територіальної громади становлять його муніципальні права у вузькому розумінні і виникають у процесі реалізації ними практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель є суб'єкт-об'єктом місцевого самоврядування, зосереджуючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [78, с.123-124].

Муніципально-правовий статус особи, хоч і базується на нормах та принципах конституційно-правового статусу особистості, але все ж є самостійним утворенням. Підтвердженням цього положення є той факт, що на відміну від конституційно-правового статусу особи, який обумовлюється в першу чергу політико-правовим зв'язком цієї особи з державою (інститутом громадянства), і вже на підставі наявності чи відсутності такого зв'язку формуються в подальшому всі інші його елементи (права, обов'язки, відповідальність і т.і.). Муніципально-правовий статус залежить від території фактичного проживання особи та відношення її до тієї чи іншої територіальної громади. Особа як член територіальної громади має спеціальний правовий статус і саме територіальна громада виступає

партнером особи у сфері МСВ [79, с. 370].

Комплексна природа муніципально-правового статусу особи обумовлює низку його специфічних ознак, а саме:

1) головними суб'єктами та носіями муніципальних прав виступають не лише люди як члени місцевого співтовариства (індивідуальні муніципальні права), але й саме товариство як єдиний первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальна громада (колективні муніципальні права);

2) реалізація муніципальних прав пов'язана з об'єктами та інтересами місцевого значення, які чітко визначені конституційним законодавством;

3) муніципально-правовий статус особи окреслений чіткими територіальними межами, що співпадають з межами відповідного муніципального утворення (межами відповідної територіальної громади. – Авт.);

4) сфера реалізації муніципальних прав досить розгалужена, зокрема: політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна, інформаційна та ін.

Таким чином, муніципально-правовий статус, якщо говорити узагальнено, являє собою систему прав, які забезпечують можливості місцевому співтовариству і кожному його члену брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, користуватися матеріальними і духовними благами, доступ до яких забезпечується на муніципальному рівні, можливість безперешкодно здійснювати особисту свободу на основі безпеки і недоторканності людини в місцевому співтоваристві [80, с. 262].

Виходячи з такого визначення, можна зробити висновок, що муніципально-правовий статус як комплексна правова категорія складається з двох основних видів прав: а) індивідуальних, які належать кожній особі окремо і реалізуються нею незалежно від інших суб'єктів; б) колективних прав, які реалізуються лише за допомогою колективних дій всіх або більшості членів територіальної громади.

Більш детально в Конституції України та діючому законодавстві врегульовано саме колективні муніципальні права, оскільки згідно ст. 140 Конституції України МСВ – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а згідно ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року [81], територіальна громада є первинним суб'єктом МСВ, основним носієм його функцій та повноважень.

Серед найбільш важливих колективних муніципальних прав можна виокремити наступні:

- право територіальних громад- 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;
- право на здійснення публічної (муніципальної) влади як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування;
- право на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;
- право на місцеві вибори, включаючи вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та виборних посадових осіб МСВ;
- право ініціювати створення органів самоорганізації населення;
- право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання МСВ;
- право членів територіальної громади проводити загальні збори громадян за місцем проживання як однієї з форм їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- право територіальної громади проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами МСВ, під

час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання МСВ;

- право територіальних громад на володіння, користування і розпорядження комунальною власністю;
- право на фінансову самостійність, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів та розпорядження місцевими фінансами;
- право на судову й інші форми державного захисту МСВ.

Що ж стосується індивідуальних муніципальних прав, якими безпосередньо володіє кожна особа як член територіальної громади, то по-перше, вони опосередковано проявляються в кожному з перелічених колективних прав, по-друге, індивідуальні муніципальні права більш врегульовані в поточному законодавстві (на відміну від колективних, які в основному виходять з Конституції України та профільного Закону «Про місцеве самоврядування»). До цих прав належать:

- право громадян України брати участь у МСВ (ст. 7, ч. 1 140 Конституції, ст. 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");
- право вільно обирати і бути обраними до ОМСВ (ч. 1 ст. 38, ст. 70-71 Конституції, Закон України «Про місцеві вибори»);
- право громадян бути ініціаторами місцевого референдуму, брати участь у його проведенні (профільний закон про місцевий референдум на сьогодні відсутній);
- право на індивідуальні та колективні письмові звернення до ОМСВ і до посадових осіб цих органів (ст. 40 Конституції, Закон України «Про звернення громадян»);
- право громадян на рівний доступ до служби в ОМСВ (ч. 2 ст. 38 Конституції, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

- право на одержання повної і достовірної інформації про діяльність ОМСВ і посадових осіб цих органів (ст. 34 Конституції, ч. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, на свободу пересування та вільний вибір місця проживання (ч. 1 ст. 33 Конституції, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання»);

- право жителів-членів територіальних громад на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності ОМСВ і посадових осіб цих органів (ч. 2 ст. 55 Конституції України).

Індивідуальні муніципальні права особи гарантуються ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування», в якій йдеться про те, що громадяни України реалізують своє право на участь у МСВ за належністю до відповідних територіальних громад. Більш того, вона закріплює, що будь-які обмеження права громадян України на участь у МСВ залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються [81].

Отже, генетичну, онтологічну, гносеологічну, організаційну, нормативну основи муніципально-правового статусу особи в Україні становить право громадян брати участь в МСВ.

Сутність права громадян брати участь у МСВ полягає в передбачених законом можливостях будь-якого члена територіальної громади впливати на вирішення питань місцевого значення. З приводу цього права та його природи у деяких українських та зарубіжних вчених існують діаметрально протилежні погляди. Так, одні автори виходять з того, що є всі підстави говорити про це право як «суб'єктивне конституційне право громадянина на місцеве самоврядування», нехай навіть і відсутня пряма конституційна

регламентація розглянутого права [82, с. 53]. Іншої позиції щодо обґрунтування права громадян на участь у МСВ як суб'єктивного публічного права притримується російський дослідник Лапаєва Л. Є., ставлячи одночасно питання про те, «чи можна вважати право на місцеве самоврядування індивідуальним чи це колективне право», «чи можна і чи потрібно вважати право на місцеве самоврядування політичним чи це тільки публічне право?» [83, с.141-142]. Вже згадуваний нами російський муніципаліст Бондарь М.С. вважає, що немає підстав ставити під сумнів суб'єктивний характер права на місцеве самоврядування як публічного та (одночасно!) політичного права, яке може отримувати реалізацію як на індивідуальній, так і колективній основах [80, с.273].

За думкою вітчизняного дослідника Бальція Ю.Ю., чинне законодавство України передбачає індивідуальні та колективні форми реалізації громадянами права на участь в МСВ. До основних форм здійснення окремими громадянами права на участь у МСВ він відносить:

- участь у місцевих референдумах;
- участь у виборах до органів місцевого самоврядування;
- участь у висуненні місцевих ініціатив;
- участь у загальних зборах громадян;
- участь у формуванні та діяльності органів громадського самоврядування;
- участь у громадських слуханнях [84, с. 66].

Серед колективних форм реалізації громадянами права на участь у МСВ можна назвати наступні:

- проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про які своєчасно повідомляється органам виконавчої влади або ОМСВ;
- направлення колективних звернень до ОМСВ, їх посадовим особам;
- проведення зборів громадян, ініціювання територіальною громадою розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання МСВ (право на місцеву ініціативу);

- проведення громадських слухань [84, с.79].

З наведених переліків очевидним є той факт, що неможливо ізольовано розглядати індивідуальні та колективні форми реалізації права на участь в МСВ, оскільки вони доповнюють та взаємообумовлюють одна одну.

Окремо слід зупинитись на праві громадян обирати та бути обраними до ОМСВ. Це індивідуальне муніципальне право громадянина-члена територіальної громади встановлено ст. 141 Конституції України, а також більш детально регламентується Законом України «Про місцеві вибори», прийнятим 14 липня 2015 року.

Згідно вказаного закону, місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Перш ніж аналізувати зміст та особливості реалізації права громадян на участь в місцевих виборах, необхідно виділити дві складові цього права: право обирати (активне виборче право. – Авт.) та право бути обраним (пасивне виборче право. – Авт.) до ОМСВ. Ці права є різними за своєю суттю та не співпадають за змістом.

Право обирати ОМСВ та їх посадові особи має більш загальний характер та належить всім особам, які відповідають встановленим в законодавстві критеріям. До таких критеріїв закон України про місцеві вибори відносить: досягнення повноліття (18 років), наявність громадянства, дієздатність та оскільки йдеться про формування ОМСВ, юрисдикція яких обмежена відповідними територіальними межами, то й формувати ці органи можуть особи, які належать до цієї території, тобто – ще одна умова – належність до території (реєстрація за місцем проживання).

За загальними принципами місцевих виборів, вони є рівними, тобто громадяни, які можуть приймати в них участь, не можуть зазнавати яких-небудь обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового

стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками, окрім обмежень, прямо встановлених в Конституції та в ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори». Одним з проявів таких обмежень є наступне: через те, що на місцевих виборах однією з умов є належність до відповідної території, на відміну від всеукраїнських виборів, то згідно вказаного закону, такі категорії, як військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах [85].

Вказане обмеження муніципальних виборчих прав та виключення зі складу територіальної громади одразу ж кількох суб'єктів: військовослужбовців, осіб, які проходять альтернативну службу, засуджених до позбавлення волі – є не зовсім правомірним та не відповідає положенням Конституції України.

Що ж стосується права бути обраним в ОМСВ, цим правом згідно закону про місцеві вибори та згідно ст. 70 Конституції України, володіють повнолітні дієздатні громадяни України, які не мають судимості за скоєння умисних злочинів чи ця судимість знята у встановленому законом порядку. Право висунення кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови або депутата місцевої ради мають як відповідні територіальні організації політичних партій, так і самі громадяни шляхом самовисунення. Отже, на відміну від права обирати ОМСВ, яке обмежене для громадян необхідністю мати територіальну приналежність до відповідного ОМСВ (тобто бути зареєстрованим за місцем проживання, на яке розповсюджується юрисдикція ОМСВ, який обирається), право бути обраним не містить такого обмеження.

Таким чином, право на участь у муніципальних виборах можна розглядати як один із найголовніших механізмів взаємодії жителів

територіальної громади з ОМСВ.

З метою забезпечення формування ОМСВ відповідною територіальною громадою, громадяни володіють комплексом інших прав, які є тісно пов'язаними з виборчим і мають процедурно-процесуальний характер.

Серед таких прав можна виділити наступні:

- право висувати кандидатів. Стосовно цього права, вже було відмічено, що воно може реалізовуватись як самостійно громадянами шляхом самовисування, так і через територіальні організації політичних партій (залежно від виду органу місцевого самоврядування);

- право рівного доступу до виборчих комісій;
- право сприяти виборчим комісіям у здійсненні їх діяльності;
- право ознайомлюватися зі списками виборців;
- право здійснювати передвиборчу агітацію;
- право входити до складу спостережних комісій з місцевих виборів;
- право захищати порушені права перед вищестоящою виборчою комісією або в суді.

Таким чином, тільки в комплексі, використовуючи та застосовуючи всі визначені законом права, виборці можуть досягти результату по формуванню таких ОМСВ, які в майбутньому забезпечать належні умови співжиття у громаді та реалізації права громадян на участь у МСВ [86].

Загалом слід відмітити, що виборче право на місцевому рівні нами буде більш детально аналізуватись в наступних підрозділах дисертаційного дослідження, оскільки саме зараз його тлумачення зазнає важливих змін. Це пов'язано з тим, що в багатьох державах світу політичні права на місцевому рівні починають все активніше надаватись та визнаватись не лише за громадянами відповідної держави, але й за іноземцями, які протягом певного часу проживають на даній території.

Ще одним не менш важливим політичним правом громадян України на

місцевому рівні є право ініціювати проведення місцевого референдуму та брати участь у його проведенні. Це право встановлено ст.7 Закону України «Про місцеве самоврядування». Сутність його полягає в тому, що члени територіальної громади можуть шляхом прямого волевиявлення вирішувати питання місцевого значення, які віднесені до компетенції територіальної громади. Що ж стосується детальної регламентації організації та проведення місцевих референдумів, саме зараз в Україні ці питання не врегульовано, оскільки Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року, який їх регулював, втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року. В Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України знаходиться затверджений в першому читанні та представлений для ознайомлення Законопроект «Про місцевий референдум», прийнятий за основу 19 квітня 2011 року [87]. Даний законопроект має визначити коло питань, що підлягатимуть вирішенню на місцевих референдумах, види цих референдумів, їх правові наслідки та процедуру призначення/ проголошення місцевого референдуму.

Взагалі інститут референдуму є досить розповсюдженим в сучасному світі та існує в багатьох країнах. Лідерами в цьому відношенні є звичайно ж європейські країни, такі як Швейцарія, Франція, Данія, Німеччина, Італія та інші. В Україні ж історія проведення всеукраїнських референдумів більш ніж скромна: за 22 роки незалежності їх було проведено два, до того ж результати другого так і не були впроваджені в діюче законодавство, хоча український народ і підтримував всі питання, які виносились на референдум.

Що ж до місцевих референдумів, то їх за період незалежності України було проведено близько 150, основна частина яких стосувалась зміни адміністративно-територіального устрою або назв населених пунктів.

Всупереч чинному законодавству і природі МСВ сьогодні рідко в статутах територіальних громад закріплюється перелік питань, вирішення

яких можливо тільки шляхом проведення референдуму. Скептичне відношення до референдуму породжує формальне бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту і суті питань, які виносяться на голосування. Внаслідок цього деякі юристи, політологи як за кордоном, так і в Україні вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення взагалі є недоцільним.

З цим погодитися не можна. Добре підготовлений місцевий референдум – це якісний і доцільний спосіб вирішення багатьох важливих питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Важливо навчитися грамотно і гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення вирішувати неприпустимо [88, с. 11].

Враховуючі все вищесказане, слід наголосити, що прийняття нового Закону України «Про місцевий референдум» назріло вже досить давно. Однією з причин слабкого механізму реального впливу територіальної громади на розвиток місцевої демократії та вирішення питань локального значення було саме застаріле та недосконале законодавче регулювання цього інституту безпосереднього народовладдя.

Наступним не менш важливим муніципальним правом особи є право на індивідуальні та колективні звернення до ОМСВ. Це право встановлено за кожною особою ст. 40 Конституції України, а також регулюється Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. Перш за все слід відмітити, що вказане політичне право єдине з поміж інших політичних прав та свобод, закріплених в Конституції України, встановлюється не лише за громадянами України, але й за всіма особами, що знаходяться на території нашої держави на законних підставах. Це підтверджується ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», в якій вказано: «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого

самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення... Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами» [63].

Особа може звернутись до визначених суб'єктів, в тому числі – і до ОМСВ як в письмовій, так і в усній формі, у вигляді пропозицій, заяв та скарг. Під пропозицією Закон України «Про звернення громадян» розуміє таке звернення, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності ОМСВ, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява або клопотання до ОМСВ – це прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю) ОМСВ.

Таким чином, право особи звернутись до ОМСВ – це невід'ємне право кожної людини і громадянина безпосередньо або через представників брати

участь у вирішенні питань місцевого значення та впливати на дії та рішення цих органів, а також вимагати відновлення порушених прав та законних інтересів.

Таке загальне визначення права на звернення громадян більш детально розкривається в роз'ясненні Міністерства юстиції України «Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади», в якому це право визначається як сукупність двох складових:

- по-перше, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.
- по-друге, це спосіб відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань. У такому розумінні – це механізм виконання соціальних обов'язків публічної влади [89].

Гарантією реалізації права на звернення громадян до ОМСВ є встановлений в законодавстві строк, протягом якого ці органи мають надати відповідь, а також відповідальність ОМСВ та їх посадових осіб за невиконання законодавства про звернення громадян, а також контроль за його виконанням з боку компетентних органів, в тому числі – прокурорський нагляд в цій галузі.

Закон України «Про місцеве самоврядування» в ст. 38, яка регулює повноваження ОМСВ щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, відносить розгляд звернень громадян, а також здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності до делегованих повноважень, тобто таких, які надані ОМСВ від органів виконавчої державної влади. Це видається не зовсім логічним, оскільки ОМСВ визначені законом одним із суб'єктів, яким може бути

направлене конституційне звернення, нарівні з органами державної влади та іншими суб'єктами. Отже, і повноваження щодо розгляду таких звернень мають носити власний характер. Саме такої позиції притримується дослідник Цимбалюк В.М., який вважає доцільним повноваження виконавчих органів сільських, селищних міських рад щодо забезпечення вимог законодавства про звернення громадян визначити у ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» як власні, а повноваження щодо здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах установах, в організаціях всіх форм власності – як делеговані. В цьому випадку дані положення будуть узгоджуватись зі ст. 28 Закону України «Про звернення громадян», де визначено, що контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, депутати місцевих рад, їх виконавчі комітети, а також інші органи влади [90, с. 148].

Ще одним з важливих складових прав в структурі муніципально-правового статусу особистості в Україні є право громадян на державну службу в ОМСВ. Це право встановлено ч. 2 ст. 38 Конституції України, а також більш детально регулюється законом України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правовий статус депутатів місцевих рад» та ін. Сутність його полягає в тому, що згідно ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», кожен громадянин має рівний доступ до служби в ОМСВ, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх

для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про засади державної мовної політики» [91]. Служба в ОМСВ – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в ОМСВ, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Право громадян України на службу в ОМСВ складається з великої кількості можливостей громадянина, які він може реалізувати, з метою задоволення власної потреби брати участь у здійсненні муніципальної служби в Україні. Окремі автори пропонують згрупувати права громадян України на службу в ОМСВ, залежно від ОМСВ, у якому громадянин України бажає проходити службу. За цим критерієм можна виділити такі складові елементи права громадян України на муніципальну службу: на службу в сільській, селищній, міській радах; на службу сільським, селищним, міським головою; на службу у виконавчому органі сільської, селищної, міської рад; на службу в районній та обласній радах, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; на службу в органах самоорганізації населення [92]. Ще однією підставою для класифікації права громадян України на службу в ОМСВ є зміст ст. 3 Закону України про муніципальну службу, яка закріплює такі посади в ОМСВ:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Отже, право на службу в ОМСВ є одним з головних муніципальних прав громадянина та складається з низки окремих складових елементів, які

пов'язані з можливостями громадянина самостійно обирати ОМСВ, а також посаду, на якій він хоче реалізувати це право.

Окрім безпосередньо прав та свобод, які складають серцевину правового статусу будь-якого суб'єкту, до складу муніципально-правового статусу особи входять ще такі елементи, як гарантії цих прав, обов'язки та відповідальність.

Вважаємо, що сама сукупність закріплених в законодавстві муніципальних прав особи, які нами були проаналізовані вище, складає правоздатність фізичної особи в МСВ. Для того, щоб мати можливість самостійно реалізовувати цей комплекс прав, особа має володіти також дієздатністю, якою в повному обсязі володіють громадяни України, які досягли 18 років та мають приналежність до відповідної території (постійне або тимчасове проживання). Такі громадяни зобов'язані виконувати розпорядження сільського, селищного, міського голови та голови районної ради в місті (в разі її створення), виконавчого комітету сільської, селищної, міської та районної ради в місті, видані в межах наданих їм повноважень (ст. 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім того, вони несуть встановлену законом відповідальність за шкоду, заподіяну МСВ власними діями, бездіяльністю або невиконанням його рішень.

Важливе значення в структурі елементів правового статусу мають гарантії права фізичних осіб на МСВ. В ст. 7 Конституції України закріплено, що в державі визнається і гарантується МСВ, тому при системному тлумаченні цього положення можна зробити висновок, що громадяни та іноземці як суб'єкти місцевого самоврядування мають право на підтримку з боку держави, а в разі її відсутності можуть добиватися такої підтримки. Дані гарантії – це сукупність умов і засобів, які забезпечують дієву та ефективну реалізацію прав, закріплених за фізичними особами міжнародними нормативними актами, Конституцією України, законами України,

нормативними актами ОМСВ та іншими документами, та належне виконання обов'язків у сфері МСВ.

Дослідник К. Волинка вважає в цьому контексті, що система гарантій прав і свобод особи включає: загальні (економічні, політичні, духовні, соціальні, ідеологічні, культурні); спеціальні (юридичні) гарантії (матеріальні, процесуальні, організаційно-правові, міжнародні, регіональні); автономні гарантії та юридичну відповідальність [93, с. 64-68]. Дослідник О. Шиба класифікує гарантії права на участь у МСВ наступним чином: міжнародні правові, конституційні, законодавчі та судового захисту [94, с. 172-178].

Таким чином, як вважає Хоменець Р., в Україні діє чимало засобів захисту права особи на участь у МСВ. Це означає, що кожен, хто визнається суб'єктом МСВ, має право будь-якими засобами, не забороненими законами України, захищати ці права від порушень та протиправних посягань. Водночас він зауважує, що гарантованість їх практичної реалізації, охорони і захисту перебуває сьогодні на досить низькому рівні. Це зумовлено кількома причинами: по-перше, через економічну нестабільність держави ОМСВ фактично не спроможні на ефективне забезпечення і захист прав у сфері МСВ; по-друге, в законодавстві України чимало суперечливих моментів, що утруднює його застосування; по-третє, через низький рівень правової культури та правосвідомості, так звану «соціальну анемію», населення часто-густо не знає своїх прав у сфері МСВ, способів їх реалізації та захисту [95, с. 132-138].

2.2. Правовий статус іноземців як членів територіальної громади в Україні

Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року, визначила територіальну громаду як сукупність жителів села (чи об'єднання

кількох сіл), селища, міста та наділила її правом самостійно вирішувати питання місцевого значення. Спираючись на цю конституційну норму, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року в статті 6 визначив територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, а також в статті 2 закріпив право та гарантовану державою реальну здатність територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через створені нею органи.

З того часу і до сьогодні не вщухають бурхливі дискусії щодо сутності, змісту, особливостей, функцій та повноважень територіальної громади як первинного суб'єкта МСВ. Наукові дослідження в цьому напрямку здійснювали та продовжують здійснювати такі відомі вчені, як Баймуратов М.О., Батанов В.О., В.І. Борденюк, І.П. Бутко, М.П. Воронов, Галіахметов І.А., І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, Крусян А.Р., В.С. Куйбіда, Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, М.П. Орзіх, О.М. Пастернак, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші. Одним з найбільш актуальних питань залишається структура та склад територіальної громади, а також вимоги до суб'єктів, які можуть бути її членами. Ця проблема спричинена, перш за все, відсутністю чіткого законодавчого визначення муніципально-правового статусу людини та громадянина, а також одночасного використання в законодавстві термінів «жителі» та «громадяни», а отже дає можливість науковцям по-різному підходити до проблематики структури, складу та особливостей правового статусу самої територіальної громади.

Населення сучасної України є багатонаціональним та різномірним. Це є зрозумілим, враховуючі географічне та геополітичне положення нашої держави, знаходження її в самому центрі євразійського континенту, а також широкі міграційні процеси, які характеризують світове співтовариство останні декілька десятиліть. Отже наша держава, як і більшість інших держав

світу, не може існувати ізольовано та обмежуватись лише власними громадянами. А тому цілком логічним є той факт, що на території України можуть проживати (постійно або тимчасово) як громадяни України, так і іноземці, особи без громадянства, біженці, особи, яким надано притулок та інші категорії осіб. Якщо сукупність всіх осіб, які проживають на нашій території, складають населення держави, і всі вони володіють відповідним правовим статусом, то й на локальному (місцевому) рівні в рамках відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави сукупність всіх жителів складає територіальну громаду, в яку входять також різні за своїм статусом особи, в тому числі – іноземці.

Саме до такого висновку доходять більшість науковців, зокрема автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під головуванням професора Опришка В.Ф., які вважають, що у територіальну громаду входять не лише громадяни України, а й іноземці, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються відповідно до ст. 26 Конституції України тими самими правами та свободами, і несуть ті самі обов'язки, що й громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією [96, с. 11].

На думку Орзіх М.Ф., територіальна громада складається з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на території общини (мають нерухоме майно, є платниками комунальних податків та ін.) [97, с. 67].

На думку Баймуратова М.О., за пріоритетного «територіального» підходу «втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями із задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням». Тому він визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних

осіб, котрі постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системо утворюючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [98, с. 8].

Як творчу інтерпретацію попереднього підходу варто відзначити дефініцію Батанова О.В., котрий бачить у територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, котрі постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [99, с. 52].

Слід зауважити, що існують і інші доктринальні точки зору, згідно яких іноземці, особи без громадянства, біженці та інші особи, які не є громадянами України, не вважаються членами територіальної громади а відповідно і не володіють муніципальною правосуб'єктністю.

До таких висновків приходять деякі вчені через те, що окрім загальних норм Конституції України (ст. 140 визначає поняття МСВ) а також Закону України «Про місцеве самоврядування» (ст. 3 якого лише дублює вказане положення Конституції щодо визначення МСВ як права територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення), в подальшому всі спеціальні норми, які встановлюють конкретні права та свободи на місцевому рівні, а також гарантії цих прав, закріплені лише за громадянами України.

Такої позиції, зокрема притримується Журавель Я., якій наводить наступну формальну аргументацію того, що негромадяни не мають можливості приймати участь у вирішенні питань місцевого значення:

- по-перше, за його думкою, участь у безпосередньому здійсненні МСВ іноземцями та особами без громадянства є примарною, оскільки загальні збори – основна форма безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення – є прерогативою виключно громадян України (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування»). До цього варто додати, що участь негромадян у місцевому референдумі, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом безпосереднього волевиявлення, не передбачена Конституцією України, ст.70 якої встановлює це право лише за громадянами України;

- по-друге, участь у здійсненні негромадянами МСВ через органи та посадових осіб МСВ варто поставити під знак питання внаслідок однієї обставини. Стаття 3 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» також встановлює право обирати та бути обраними до органів самоврядування лише за громадянами України, які досягли 18-річного віку та належать до відповідних територіальних громад. А відсутність у негромадян права обирати та бути обраними до ОМСВ – це неможливість впливати належним чином на забезпечення і захист законних прав та інтересів територіальної громади [100, с. 76-77].

Слід вказати також, що попри наукові погляди щодо неможливості вважати іноземців суб'єктами муніципально-правових відносин та наділяти їх правом приймати участь у здійсненні МСВ, свого часу такий підхід окремі фахівці пропонували закріпити в законодавстві. В одному з варіантів проекту Закону України «Про місцеве самоврядування» 1996 року територіальну громаду пропонували визначати як «спільноту громадян України, жителів села, селища, міста або добровільне їх об'єднання в загальну громаду, що має спільну комунальну власність, а також спільні інтереси» [101].

А ще до цього, Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та

функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 5 червня 1995 року визначив у ст. 47 МСВ як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними ОМСВ самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [102].

Такі досить невизначені, нечіткі та амбівалентні підходи до сутності та складу територіальної громади як первинного суб'єкта МСВ можливо й могли мати місце на початку формування в Україні демократичної, правової держави, яка лише намагалась сприйняти європейські стандарти та імплементувати їх в національне законодавство. Однак й потім, у Верховній Раді України з'являлись та реєструвались законопроекти про МСВ, які також обмежували право негромадян бути членами територіальної громади, а отже й приймати участь в здійсненні МСВ. Один з таких законопроектів, авторами якого виступили народні депутати Верховної Ради України VI скликання Матвеев В.Г., Симоненко П.М., Гордієнко С.В., Кілінкаров С.В. «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» в ст. 2 визначав: «місцеве самоврядування – це гарантоване і визнане державою право громадян України, які проживають на території села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, самостійно або під відповідальністю органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення в інтересах місцевого населення вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України»; і так само в ст. 7 закріплював визначення територіальної громади: «територіальна громада – це громадяни, які мають спільні інтереси, обумовлені постійним проживанням на території села, селища, міста, які безпосередньо або через органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та власної фінансово-економічної бази» [103].

З наведених статей законопроекту чітко видно, що його автори віднесли до територіальної громади лише громадян України, і таким чином зняли всі дискусії щодо можливості негромадян, і зокрема іноземців, приймати участь у вирішенні питань місцевого значення. Щоправда, вказаний законопроект не був включений до порядку денного Верховної Ради України, а отже поки що не є актуальним для нас. Однак подібні підходи знаходять своє виявлення і в інших законопроектах, наприклад «Про місцеві ініціативи» від 6 грудня 2013 року, який й нині знаходиться на розгляді в профільному комітеті та ін.

Отже, вищевказане свідчить про неоднозначні підходи до визнання іноземців як членів територіальної громади. Найбільш прийнятною видається позиція дослідника Хоменця Р., який відзначає, що первинними індивідуальними суб'єктами МСВ, поряд з первинним колективним суб'єктом – територіальною громадою – є громадяни України та іноземці. Різниця між ними полягає тільки в обсязі повноважень щодо реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні [104, с. 37].

Згідно ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці можуть іммігрувати в Україну та отримати право на постійне проживання, або ж тимчасово проживати в ній, з метою працевлаштування або для реалізації інших цілей, встановлених в законі. Право постійного або тимчасового проживання підтверджується відповідними посвідками. Отже, залежно від того, з якою метою іноземець прибув в Україну, і коли саме він отримав вказану посвідку від компетентних органів, визначається момент визнання його членом територіальної громади, а отже, і суб'єктом МСВ.

Муніципально-правовий статус іноземця, так само як і будь-якої особи, складається з основних елементів, до яких відносяться права, обов'язки та відповідальність. Найбільша увага нами буде приділена саме висвітленню муніципальних прав іноземців, оскільки їх питома вага в чинному законодавстві є значно більшою.

Іноземці, як і громадяни України, можуть реалізовувати свої права на МСВ за приналежністю до відповідних територіальних громад. Приналежність до територіальної громади означає постійне проживання особи на території певного населеного пункту, тобто реєстрація за конкретною адресою, яка відображена в посвідці на тимчасове або постійне проживання.

Конкретні муніципальні права іноземців як членів територіальної громади визначені Конституцією України від 28 червня 1996 року, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року та іншими нормативно-правовими актами в галузі муніципального права. Зокрема, згідно зі ст. 40 Конституції України іноземці мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до ОМСВ та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Крім того, згідно ст.ст. 55, 56 Конституції України, вони мають право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності ОМСВ, посадових і службових осіб, а також на відшкодування за рахунок ОМСВ матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю ОМСВ, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає іноземцям, які є членами територіальної громади, право брати участь у громадських слуханнях (ст.13), право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання МСВ (ст. 9), а також право обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення (ст. 14). Однак Закон не визначив порядку реалізації цих прав, передбачивши

проте, що відповідні процедури визначені в статутах територіальних громад або ж в окремих положеннях місцевих рад.

А отже, більш детально право іноземців на участь в громадських слуханнях регулюється саме окремим статутом відповідної територіальної громади. Наприклад, згідно п. 2 ст. 23 Статуту територіальної громади міста Одеси, затвердженого Рішенням Одеської міської ради №1240-VI від 25 серпня 2011 року, ініціаторами та учасниками громадських слухань можуть бути члени міської громади, які є дієздатними та досягли 18 років [105] (тобто іноземці, які відповідають вказаним критеріям, можуть як безпосередньо приймати участь в громадських слуханнях, так і бути членами ініціативної групи щодо їх проведення). Ще одним складовим елементом цього права іноземців є те, що згідно цієї ж ст. 23 Статуту, іноземці як члени територіальної громади можуть брати участь як в обов'язкових громадських слуханнях, так і в ініціативних. Обов'язкові громадські слухання проводяться у випадках:

- обговорення проектів містобудівної документації відповідно до законодавства про регулювання містобудівної діяльності – за ініціативою виконавчого органу міської ради з питань архітектури та містобудування;

- обговорення проектів тарифів на житлово-комунальні послуги відповідно до законодавства про житлово-комунальні послуги – за ініціативою виробників та виконавців відповідних послуг;

- обговорення проектів регуляторних актів ОМСВ відповідно до законодавства про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності – за ініціативою розробників проектів регуляторних актів, передбачених планами підготовки цих проектів, та за погодженням з юридичним департаментом міської ради та профільною постійною комісією міської ради;

- обговорення інших питань, які відповідно до законодавства України вимагають проведення громадських слухань – за ініціативою виконавчих

органів міської ради та інших суб'єктів, передбачених відповідним законодавством.

Ініціативні громадські слухання проводяться з будь-яких питань, віднесених до відання МСВ, за ініціативою членів міської громади [105].

Підтвердженням того факту, що іноземці, які є членами територіальної громади, можуть брати участь і в обов'язкових громадських слуханнях, є п. 7 Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року (один з випадків обов'язкових громадських слухань), в якому встановлюється: «...пропозиції до проектів містобудівної документації мають право подавати: 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні...» [106].

Щоправда слід відмітити, що не всі Статuti територіальних громад як нормативно-правові акти локального значення, які визначають структуру територіальної громади та статус її членів, однаково підходять до наділення жителів-негромадян можливістю приймати участь в здійсненні МСВ та володіти конкретними муніципальними правами, в тому числі – правом брати участь в громадських слуханнях.

Так наприклад, Статут територіальної громади міста Вінниці, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 11 листопада 2010 року, в ст. 2.1. «Мешканці міста і члени територіальної громади міста Вінниці», в п. 4 визначає: «Члени територіальної громади міста, як суб'єкти реалізації права на місцеве самоврядування поділяються на тих, що володіють правом голосу і тих, які не володіють правом голосу», а в п. 6 продовжує: «Негромадяни України (громадяни інших держав, особи без громадянства), які постійно проживають на території міста, неповнолітні члени територіальної громади міста Вінниці, а також члени міської громади, щодо

яких є рішення суду про визнання їх недієздатними, є членами територіальної громади без права голосу.

Члени міської громади без права голосу не володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах органів місцевого самоврядування, не беруть участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, не володіють правом місцевої ініціативи» [107].

Майже так само, але не настільки детально суб'єктний склад територіальної громади визначає і Статут міста Житомира, затверджений рішенням Житомирської міської ради від 23 грудня 2009 року, п. 2 ст. 1 якого визначає: «Територіальну громаду міста Житомира (далі – територіальна громада) складають усі жителі міста – громадяни України, які мають право голосу на місцевих виборах та зареєстровані у встановленому порядку в місті Житомирі» [108], а вже надалі закріплено муніципальні права членів територіальної громади, зокрема в ст. 19 визначено право на участь у громадських слуханнях. До речі, сама процедура проведення громадських слухань в цій статті так і не визначена. Лише в ст. 20 визначено, що члени територіальної громади «незалежно від громадянства» «мають право направляти колективні або індивідуальні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування», тобто в місті Житомирі, згідно його Статуту, іноземці, які постійно проживають на території міста, мають лише право на звернення.

Таким чином, делегування Законом «Про місцеве самоврядування» права територіальним громадам визначати порядок та процедуру проведення громадських слухань призвело до обмеження в окремих містах цього права членів територіальної громади, які не є громадянами України.

Наступним правом іноземців як членів територіальної громади є право на місцеві ініціативи. Це право встановлене ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає, що члени територіальної громади

мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [81]. Як нами вже було відмічено, ця ж 9 стаття Закону визначає, що більш детально порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким ОМСВ або статутом територіальної громади.

Отже, процедура та порядок реалізації права на місцеву ініціативу також мають бути врегульовані в статутах територіальних громад. Наприклад, вже згадуваний Статут територіальної громади міста Одеси в ст. 22 встановлює предмет, процедури ініціювання та розгляду місцевих ініціатив міською радою, в зв'язку з чим в п. 2 ст. 22 визначено, що місцева ініціатива може бути внесена членами міської громади, які є дієздатними та досягли 18 років. Майже так само регулюють це право інші статuti, наприклад Статут територіальної громади міста Львова в ст. 24 закріплює, що жителі міста Львова можуть ініціювати розгляд в Львівській міській раді у порядку місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [109].

І так само, як і з правом на участь в громадських слуханнях, право на місцеві ініціативи обмежується в деяких територіальних громадах для всіх жителів, які не є громадянами України. Це впливає з відповідних норм Статутів територіальних громад, проаналізованих нами вище.

Окрему увагу в контексті обмеження права на місцеві ініціативи для іноземців та осіб без громадянства як членів територіальної громади слід приділити законопроекту «Про місцеві ініціативи» від 6 грудня 2013 року, який внесений до Верховної Ради України на розгляд та включений до порядку денного від 6 лютого 2014 року. Стаття 1 цього законопроекту встановлює: «Місцева ініціатива є формою безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні...», а в ст. 2 визначено, що «Місцева ініціатива може бути внесена безпосередньо громадянами України, які є дієздатними, досягли 18 років та зареєстровані в установленому порядку на

території відповідної адміністративно-територіальної одиниці до ради якої вона вноситься» [110].

Таким чином, у випадку прийняття законопроекту про місцеві ініціативи в тому вигляді, в якому він є зараз, цей Закон буде суперечити ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування». Окрім того, існуючі вже і можливі в майбутньому обмеження іноземців, які фактично належать до певної територіальної громади, приймати участь у вирішенні питань місцевого значення, не відповідають міжнародно-правовим стандартам в цій галузі, зокрема Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 року та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, в тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади.

Враховуючі євроінтеграційні прагнення нашої держави, особливо після підписання 21 березня 2014 року політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка в більшій мірі стосується саме всебічного закріплення та встановлення механізмів реалізації та захисту прав людини і громадянина у всіх галузях життя, нам вкрай необхідно в найкоротші строки здійснити гармонізацію вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Як вже було відмічено, муніципально-правовий статус іноземців складається, окрім прав, також із обов'язків та відповідальності. Щодо обов'язків і відповідальності іноземців у сфері МСВ, то вони їх виконують і несуть її, згідно зі ст. 26 Конституції України, нарівні з громадянами України.

А саме, іноземці як члени територіальної громади постійно проживають на території України, а отже як резиденти, згідно податкового законодавства, нарівні з громадянами платять всі податки та збори, в тому числі – до місцевих бюджетів. Не менш важливим обов'язком іноземців є не

заподіювати шкоду природі, відшкодовувати завдані збитки, поважати культурну спадщину, національні символи держави та ОМСВ. Враховуючі комплексний характер муніципально-правової галузі, за невиконання вказаних обов'язків, іноземці також нарівні з громадянами України, можуть бути притягнені до адміністративної, кримінальної, матеріальної та інших видів відповідальності.

Таким чином, слід відмітити, що попри існуючі недоліки діючого законодавства, в Україні сформовано праксеологічна та нормативна можливості широко залучати іноземців до участі в МСВ. Сьогодні для цього створені всі передумови, а якнайширше залучення їх до такої участі, у визначених законом межах, дасть змогу посадовим особам МСВ ознайомитися із зарубіжним досвідом вирішення місцевих справ, урізноманітнити можливості прийняття та виконання рішень на локальному рівні управління.

2.3. Міжнародно-правові стандарти прав і свобод іноземців в місцевому самоврядуванні та їх запозичення законодавством України

Міжнародні стандарти у сфері прав людини – це міжнародно-правові зобов'язання держави, що впливають із норм міжнародного права, що містяться в міжнародних договорах, які розкривають і конкретизують зміст принципу поваги до прав людини. Даний принцип уперше було закріплено у Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року (НБСЄ) [111]. На сьогодні він набув нормативного оформлення також в установчих договорах ЄС (ст. 6 Договору про Європейський Союз) [112]. Враховуючи, що стандарт (від англ. standard) у буквальному розумінні означає норма, зразок, мірило, то міжнародні стандарти є основоположними нормативними зразками (нормами міжнародного права), що розроблені світовою практикою взаємодії та співробітництва держав в рамках

міжнародних організацій, знаходять своє закріплення в міжнародних міждержавних угодах та є загальновизнаними у міжнародному співтоваристві, у зв'язку з чим є обов'язковими в контексті їх реалізації для демократичних держав, бо становлять їх міжнародно-правові зобов'язання. Таким чином, вони повинні бути закріплені в національному законодавстві держав-учасників таких міжнародних угод та бути реалізованими в повсякденній діяльності суб'єктів національного права.

Процеси глобалізації та інтеграції, які почали стрімко розвиватися вже після прийняття Статуту ООН в 1945 році, призвели до прийняття нових принципів і норм міжнародного права, які дедалі більше впливають на державний суверенітет, певним чином змінюючи і звужуючи раніше існуючі підходи до його розуміння, розвитку реалізації. Найбільш помітну роль в обмеженні державного суверенітету відіграють численні норми і принципи, які регулюють сферу прав людини, утворюючи так зване міжнародне гуманітарне право. Ефективність дії останнього забезпечується спеціально створеною системою міжнародного контролю за дотриманням національними урядами добровільно прийнятих на себе міжнародно-правових зобов'язань.

Як наслідок, навіть порушення прав окремого індивіда може бути оскаржене в таких контрольних інституціях, зокрема у Європейському суді з прав людини, рішення якого є обов'язковим для виконання національними урядами [113, с. 21-22].

У другій половині XX ст. доктрина прав людини набула характеру універсальної системи людських цінностей, яка отримала загальне визнання як на міжнародному, так і національному рівні. В результаті рівень забезпечення, охорони та гарантування основних прав людини виступає тим критерієм, який покладено в основу оцінки ступеня цивілізованості держави, а відтак і ставлення до неї інших членів глобальної і регіональних міжнародної спільнот. Держава, яка вважає себе цивілізованою, має

прагнути до створення таких умов, за яких можливість застосування примусу як усередині країни, так і на міжнародній арені буде зведена до мінімуму. Лише за умови, що така політика стане типовою для всіх держав, може виникнути клімат, що сприяє дотриманню прав людини, вирішенню гуманітарних проблем, створенню співдружності правових держав [114, с. 34].

Міжнародні стандарти прав людини на сьогодні представлені низкою міжнародних актів, першочергове місце серед яких посідають: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) та багато інших. Особливою характеристикою цих актів є те, що більшість їх норм мають універсальний характер і закріплюють права та свободи за кожною людиною, яка на законних підставах знаходиться або проживає на території держави, в тому числі і за іноземцями.

Як нами вже було з'ясовано в попередніх розділах дослідження, основною проблемою при визначенні правового статусу іноземця є проблема конкуруючої юрисдикції. Тобто іноземець одночасно підпорядкований двом правопорядкам: держави місцеперебування (він знаходиться під її територіальною юрисдикцією) та держави громадянства (він знаходиться під її особистою юрисдикцією).

Правовий статус іноземців визначається національним законодавством держави перебування із урахуванням принципів і норм міжнародного права. Однак нині немає єдиного договору, який би врегульовував правовий статус іноземців на міжнародному рівні. Міжнародне співробітництво у цій сфері в основному ведеться на двосторонньому рівні. Проте можна згадати декілька багатосторонніх документів, у яких розглядають окремі аспекти правового статусу іноземців.

Наприклад, стаття 13 Загальної декларації прав людини встановлює: «1. Кожна людина має право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави. 2. Кожна людина має право покидати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну» [38].

Особливе місце в системі міжнародних документів, що визначають статус іноземців, займає Декларація про права людини відносно осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 року [115].

В ст. 1 Декларації насамперед визначено, що під терміном «іноземець» в ній розуміється будь-яка особа, яка не є громадянином визначеної держави, тобто іноземний громадянин, особа без громадянства, біженець та ін. Також в ст. 2 визначено, що положення Декларації жодним чином не застосовуються до іноземців, які незаконно перетнули кордон або знаходяться на території держави, та також передбачено, що кожна держава самостійно встановлює правовий режим іноземців, враховуючи при цьому свої міжнародні зобов'язання, в тому числі у сфері захисту прав людини.

Відповідно до ст. 5 Декларації, іноземці користуються: правом на життя і особисту недоторканність; жоден іноземець не може бути безпідставно арештований чи утримуватися під вартою або бути позбавлений волі інакше як на підставі рішення компетентного органу; правом на захист від незаконного втручання в особисте та сімейне життя; правом на рівність перед судами і всіма іншими органами й установами, що здійснюють правосуддя; на шлюб, на створення сім'ї; правом на свободу думок, поглядів, совісті та релігії; правом сповідувати свою релігію або переконання із урахуванням лише таких обмежень, які передбачені законом і які є необхідними для захисту громадської безпеки, порядку, здоров'я або моралі населення чи основних прав і свобод інших осіб; правом на збереження своєї рідної мови, культури та традицій; правом на переказ доходів, заощаджень або інших особистих грошових коштів за кордон з урахуванням внутрішніх валютних

правил; правом володіти майном як одноособово, так і спільно з іншими з урахуваннями внутрішнього законодавства. Крім того, іноземці, які на законних підставах перебувають на території держави, користуються правом на вільне пересування і свободу вибору місця проживання в межах держави. Вони мають право на захист держави громадянства, для чого їм має бути надано право на вільний доступ у дипломатичне чи консульське представництво держави громадянства. З іншого боку, іноземці зобов'язані дотримуватися законів держави перебування та нести відповідальність за їх порушення нарівні з громадянами [115].

Не менш важливими в контексті гарантування та забезпечення основних прав іноземців (негромадян) відіграють такі міжнародні акти, як Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.); Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящися-мігрантів і членів їх сімей (1990 р.) та ін.

Однак встановлені принципові положення міжнародних джерел в залузі права прав людини нажалі не означають їх безумовного характеру та повного вирішення проблем, з якими стикаються іноземці (негромадяни) в країні перебування. Як відмічає в своїй спеціальній доповіді по правах негромадян проф. Девид Вайсбротт, яка була ним підготовлена та представлена Підкомсії із заохочення та захисту прав людини (орган, що існував при Комісії ООН з прав людини до 2006 року), «у багатьох країнах існують інституційні та наростаючі проблеми, з якими зустрічаються негромадяни. Майже всі категорії негромадян зачіпаються офіційною і неофіційною дискримінацією. У той час як в деяких країнах можливо й існують правові гарантії рівного поводження та визнання важливої ролі негромадян в досягненні економічного процвітання, негромадяни все ж, як і раніше стикаються з ... ксенофобією, расизмом і сексизмом; мовними бар'єрами і незнайомими звичаями; непередставленістю в політичному житті; з труднощами здійснення своїх економічних, соціальних та

культурних прав ...» [116, с. 3]. За результатами цього дослідження професор доходить висновку, що вирішення основних проблем із забезпеченням прав негромадян (саме такий термін він використовує для позначення всіх категорій осіб, які проживають в державі, але не мають її громадянства: іноземних громадян, осіб без громадянства, трудових мігрантів, жертв торгівлею людьми, біженців та ін.) можливе лише уніфікованими методами безвідносно до окремих груп негромадян, а також на підставі аналізу положень вказаних міжнародних документів відмічає «в силу своєї людської природи всі люди повинні користуватися всіма правами людини без будь-якої дискримінації, крім випадків виняткових відмінностей, наприклад між громадянами і негромадянами, які служать законній меті держави і відповідають досягненню цієї мети» [116, с.7].

Система міжнародних актів на європейському просторі також не оминає своєю увагою статус іноземців. Особливе місце серед них займає Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, прийнята в Римі 1950 року [65]. Безпосередньо положення щодо іноземців міститься в Протоколі № 7 до цієї Конвенції, підписаному у Страсбурзі 22 листопада 1984 року. Згідно ст. 1 цього документу, іноземець, який законно проживає на території держави, не може бути висланий за її межі інакше, ніж на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону, і повинен мати можливість:

- а) наводити аргументи проти свого вислання;
- б) вимагати перегляду своєї справи;
- в) бути представленим з цією метою перед компетентним органом або перед особою чи особами, призначеними цим органом [117].

В п. 2 цієї ж статті йдеться про те, що іноземець може бути висланий до здійснення вказаних прав, якщо таке вислання є необхідним в інтересах публічного порядку або зумовлене міркуваннями національної безпеки.

Ще одним важливим документом в галузі прав іноземців є Європейська конвенція про місце постійного проживання (ETS № 19), прийнята РЄ 13 грудня 1955 року [118]. Договірні держави зобов'язалися сприяти в'їзду на свою територію іноземних громадян, дозволяти їм вільно пересуватися нею, заохочувати їхнє проживання, за винятком випадків, що суперечать суспільному порядку, національній безпеці, здоров'ю чи моральності населення.

Конвенція передбачала надання громадянам договірних держав національного режиму стосовно багатьох аспектів життя, у тому числі особистих та майнових прав, їх судових та адміністративних гарантій, здійснення прибуткових видів діяльності, вирішення питань заробітної плати та умов праці в цілому тощо.

Положення Конвенції про місце постійного проживання щодо сприяння в'їзду розвинула Європейська угода про правила, які регулюють пересування осіб між державами-членами РЄ (ETS № 25) (Угода щодо пересування), яку було відкрито РЄ для підписання 13 грудня 1957 року в Парижі [119]. Вона передбачала спрощений режим пересування осіб між державами-членами РЄ: для в'їзду на територію держави вимагався лише один документ із зазначених кожною договірною державою у Додатку до Угоди. При цьому власникові такого документа дозволявся повторний в'їзд на територію держави без дотримання будь-яких формальностей, навіть якщо його громадянство є спірним.

Результатом подальшого розвитку міжнародних стандартів в галузі прав іноземців стала Європейська Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнята РЄ в м. Страсбурзі 5 лютого 1992 року. Особливістю цього міжнародного документу є те, що на відміну від згадуваних нами вище, положення яких відносно правового статусу іноземців в основному стосувались закріплення мінімального обсягу найголовніших особистих, економічних та соціальних прав та свобод –

права на життя, свободу совісті, релігії, свободу пересування, рівність перед законом та судом, право на працю, на власність та ін., Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні закріплює можливість надання іноземцям низки політичних прав, щоправда – з деякими обмеженнями і лише на місцевому рівні. Однак, роль цього документу від того не стає меншою.

Конвенція містить термін «постійні мешканці-іноземці», що означає осіб, що не є громадянами держави, на території якої вони мешкають на законних підставах (ст. 2), тобто вона стосується іноземних громадян і апатридів, що мають право приймати активну участь у громадському житті на місцевому рівні. Для тих з них, хто проживає у місцевій громаді, численні питання їх повсякденного життя – наприклад, проживання, освіта, користування комунальними послугами, громадським транспортом, закладами культури і спорту – залежать від рішень, які приймаються місцевими органами влади. Крім цього, такі мешканці-іноземці приймають активну участь у житті місцевої громади та підвищенні її добробуту. Отже, тут слід погодитись з дослідником В. В. Толковановим, що для держав, які поділяють демократичні принципи Ради Європи, буде справедливим дослідити питання про той значний внесок, який інколи досить значна група жителів, яка протягом тривалого часу проживає на відповідній території, може зробити у процесі прийняття рішень з питань, які становлять інтерес для цієї групи [88, с.105].

Конвенція 1992 року в контексті її архітектоніки складається з трьох відносно автономних частин: Глава А закріплює свободу поглядів, зборів та асоціації; Глава В встановлює право постійних мешканців-іноземців створювати свої представницькі органи влади на місцевому рівні та Глава С наділяє правом голосу на місцевих виборах іноземців, які постійно проживають на відповідній території держави в рамках територіальних спільнот протягом визначеного періоду часу. Також важливим положенням

Конвенції є те, що ч. 1 ст. 1 закріплює право держав-учасниць приєднавшись до Конвенції, застосовувати як всі її глави, так і частково ті глави, реалізація яких не буде суперечити внутрішньому законодавству окремих держав [120].

Отже розглянемо більш детально зміст положень цієї Конвенції в контексті визначення муніципально-правового статусу постійних мешканців-іноземців. Так, ст. 3 Конвенції передбачає надання державами-учасницями іноземцям-постійним мешканцям відповідної території на тих самих умовах, що й власним громадянам, права на свободу виявлення власних поглядів, під яким розуміється право дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання держави і незалежно від кордонів, а також в цій же статті передбачено право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів [120].

Слід відмітити, що вказані права для іноземців держава-учасниця може обмежувати в деяких випадках, які перелічені в ст. 9 Конвенції та містять або форс-мажорні, або екстраординарні обставини: в умовах воєнного або надзвичайного стану, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням або злочинам, для захисту здоров'я і моралі, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Однак основною сутністю вказаної статті Конвенції є те, що в усіх державах іноземних громадян не повинні піддавати дискримінації стосовно використання визначених тут прав. Одночасно не можна заперечувати того факту, що законодавство з питань прав іноземних громадян, яке діє у деяких державах-членах РЄ, надає певну свободу вибору щодо накладення окремих обмежень на їх політичну діяльність. Формулювання ст. 9, на яку, зокрема, робиться посилення у ст. 3, надає державам можливість застосовувати до

визначених згідно з цією ст. 3 прав обмеження, що передбачені Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 року [88, с.107].

Стаття 5 Конвенції передбачає право іноземців, які в значній кількості постійно проживають на території держави-учасниці, створювати свої консультативні органи або вживати інші організаційні заходи для створення механізмів взаємодії з ОМСВ та забезпечення форуму для обговорення та формулювання думок, побажань і проблем постійних мешканців-іноземців у питаннях, які особливо їх стосуються у зв'язку із суспільним життям на місцевому рівні, в тому числі діяльністю і обов'язками відповідного ОМСВ. Вказана стаття не лише закріплює право іноземців на створення консультативних органів, але й обов'язок ОМСВ не перешкоджати та всіляко сприяти створенню таких органів. При цьому в Конвенції не встановлюється конкретна кількість іноземців-постійних мешканців, яка є достатньою для створення таких органів. Як нам видається, це питання віддано на вирішення кожною державою окремо, оскільки сутність та розмір місцевих громад в різних державах значно відрізняється, а тому й поняття «значна кількість» для кожної з них може бути різною.

Ще одне питання, яке також згідно Конвенції, має визначатись кожною державою самостійно, це спосіб формування та характер таких консультативних органів: або він має обиратись іноземцями безпосередньо, або формуватись асоціаціями чи інше. Тобто, Конвенція не стільки надала конкретний алгоритм дій державам-учасницям щодо цього права, скільки загальну спрямованість та максимальну автономію кожній з місцевих громад самостійно вирішувати вказані питання, враховуючі свої власні традиції та особливості.

Мабуть одним з найцікавіших прав, яке визначила Конвенція для іноземців, які постійно проживають на території держави-учасниці, це право голосу на місцевих виборах, причому згідно ст. 6 Конвенції передбачено

надання як права голосувати за кандидатів в ОМСВ нарівні із власними громадянами (активне виборче право. – Авт.), так і висувати свою кандидатуру (пасивне виборче право. – Авт.), якщо вона відповідає загальним вимогам, які встановлені для своїх громадян, тобто виборчого права у повному обсязі (активне і пасивне виборче право). Важливим є також те, що вказана стаття Конвенції передбачає мінімальний термін постійного проживання іноземця на території місцевої громади, у виборах влади якої він може приймати участь: не менше п'яти років. Однак, в цій же ст. 6 Конвенції передбачено що, по-перше, за рішенням кожної держави право голосу на місцевих виборах може бути обмежено лише правом голосувати, а по-друге, термін проживання іноземця може бути змінено як в більший, так і в менший бік.

Взагалі наділення іноземців виборчими правами є цікавим питанням, яке викликає багато дискусій в державах сучасного світу, тому ми зупинимось на ньому більш детально.

На сучасне національне виборче законодавство багатьох держав світу безпосередній вплив здійснюють норми міжнародного та європейського права, однак єдиної формули виборчого статусу іноземних громадян досі не вироблено. Вирішення вказаних питань відбувається досить по-різному – від повного виключення іноземців з електорального життя держави до дозволу брати участь у загальнодержавних виборах. Прикладом першого може виступити досвід Бразилії, Основний Закон якої в ст. 14 встановлює, що іноземці не можуть бути зареєстровані як виборці. Від такого повного ігнорування впливу іноземців на внутрішньодержавну політику різноче відрізняється досвід країн Британської Співдружності, що допускає в деяких випадках громадян Співдружності до формування вищих органів державної влади.

Слід відмітити, що досить довгий час документи Європейського Союзу в галузі прав людини були націлені на захист особистих та економічних прав.

Лише в 70-тих роках ХХ століття почався поступовий процес розширення правового положення індивіда, незалежно від кордонів держави його приналежності, та включення до спектру прав та свобод політичних прав через розширення повноважень Європейського Парламенту та введення прямих виборів до цієї наднаціональної структури. Мова йде про Акт про вибори представників в Європейський Парламент, прийнятий 20 вересня 1976 року. Однак положення цього Акту не закріплювали безпосередньо виборчі права іноземців: в ст. 1 лише було встановлено, що це не виключається, але встановлюється кожною державою окремо до вироблення єдиних нормативних положень самим Парламентом [121].

Участь іноземних громадян у виборах регулюється актами різної юридичної сили зарубіжних правових систем. У деяких країнах на вищому конституційному рівні містяться передумови для включення іноземців в число виборців [122]. Так, у ст. 51 Основного Закону Італії 1947 року передбачається, що італійці, які не є громадянами Республіки, можуть бути прирівняні в законодавчому порядку до громадян країни щодо заняття виборних посад [123, ст.51]. Стаття 13 Конституції Іспанії допускає наділення іноземців виборчими правами на умовах взаємності в силу договору чи закону [124, ст.13]. Однак більш поширено регулювання представництва іноземців в поточному виборчому законодавстві, що деталізує конституцію. Причому подібна регламентація найчастіше носить розширювальний характер. Так, в порядку деталізації Конституції Іспанії ст. 6 Закону «Про права і свободи іноземців, що проживають на території Іспанії» 2000 року не тільки підтверджує виборчі права іноземців-резидентів на муніципальних виборах, а й гарантує захист прав тим іноземним громадянам, які не можуть брати участь у місцевих виборах. Мова йде про надання їм права вибрати демократичним шляхом власних представників для прийняття участі в дебатах і рішеннях муніципалітетів, до яких вони належать. Окрім того, Закон закріплює обов'язок місцевих адміністрацій

скласти списки іноземців, які проживають в їх муніципалітетах та мають право приймати участь у виборах [125].

На думку дослідника Шапарова Є.О., можна виділити кілька важливих тенденцій у процесі надання іноземцям виборчих прав. Перша з них полягає в тому, що процес надання виборчих прав іноземцям-резидентам в ряді випадків був «ініціативою знизу», виходив від місцевих органів влади. Одними з перших в процесі наділення негромадян виборчими правами йшли швейцарські кантони (Невшатель і Юра), які надали такі права постійно проживаючим іноземцям ще в 1849 році. Пізніше до процесу наділення виборчими правами іноземців приєдналися деякі американські штати. Вказаний автор вважає, що регіони виявлялися більш сприйнятливі до інновацій у галузі виборчого законодавства, ніж урядові структури, в силу економічних причин: наділення політичними правами іноземців «хеджували» їх ризики втрати власності і мали на меті стимулювати приплив інвестицій. Таким чином, інституціоналізація політичної участі іноземців-резидентів була викликана економічними інтересами територій (штатів, кантонів) і могла розвиватися незалежно від результатів демократичного транзиту та еволюції прав людини [126, с. 181].

Друга тенденція полягає в тому, що інтенсивність законодавчих змін у процесі надання виборчих прав іноземцям зростає після глибоких суспільних трансформацій – світових війн, революцій, реформ, що пов'язано з переформатуванням відносин як всередині, так і поза національної спільноти. Так, у 1918 році виборчі права у Великій Британії були поширені на всіх британських підданих, тобто на жителів Британської імперії. Це право збереглося за громадянами країн Британської Співдружності і до теперішнього часу. У сучасних умовах ситуація, коли громадяни близько п'ятдесяти країн, включаючи держави Співдружності, британські залежні території і Ірландську республіку, володіють виборчими правами у Великобританії не тільки на місцевих, а й на загальних виборах, виглядає

анахронізмом. Більш того, якщо громадяни європейських держав наділені виборчими правами на «оплатній» основі (європейське законодавство допускає британців, які проживають в державах ЄС, до участі у місцевих виборах), то відносини Великобританії у сфері надання виборчих прав з державами Співдружності носять асиметричний і нерівноправний характер: британці в більшості країн Співдружності виборчими правами не володіють.

Третя тенденція проявилася поки не настільки явно. Для демократичних держав Заходу надання негромадянам виборчих прав може бути результатом політичних процесів, що протікають на рівні регіонів і муніципалітетів, або результатом еволюції політико-правових норм, що впливають на міждержавні відносини. Для країн Сходу ініціатива в питанні наділення негромадян виборчими правами виходить від політичної еліти країни. Як підтвердження розглянемо недавній приклад Південної Кореї. Процес наділення політичними правами іноземних резидентів спочатку був ініційований в 1998 році. Через рік президент країни Кім Де Чжун заявив про необхідність внесення змін до закону про вибори, що допускають до участі іноземців, які постійно проживають в країні. Проблема наділення негромадян політичними правами викликала широкі громадські дебати, гостроту яким надавало одночасне обговорення питання про надання виборчих прав громадян Південної Кореї, які постійно проживають за кордоном. З початку 70-х років ХХ ст. вони були позбавлені такого права. Найбільш дискусійною виявилась проблема взаємозв'язку між політичними правами, що включають участь у виборах, і виконання обов'язків по сплаті податків та служби в збройних силах. У серпні 2005 року були внесені зміни в закон про вибори, що допускають негромадян, які більше трьох років проживають у країні, до участі у місцевих виборах. Основним доводом прихильників розширення прав політичної участі негромадян стала можливість компенсації за допомогою наділення виборчими правами їх обов'язків по сплаті податків і внеску в економіку країни: «Оскільки іноземці зобов'язані платити податки

тут, уряд має надати їм право голосувати». Що ж стосується можливості брати участь у виборах для громадян Південної Кореї, які проживають за кордоном, то Конституційний суд визнав за ними таке право лише в 2008 році. У лютому 2009 року в Національні збори було передано законопроект, що дозволяє корейським громадянам за кордоном голосувати на президентських і парламентських виборах з 2012 року [126, с. 182].

Окремо слід розглянути досвід Російської Федерації щодо наділення іноземців-резидентів виборчими правами на її території. Чинним виборчим законодавством (п. 10 ст. 4 Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 червня 2002 року) встановлено, що на підставі міжнародних договорів Російської Федерації і в порядку, встановленому законом, іноземні громадяни, які постійно проживають на території відповідного муніципального утворення, мають право обирати і бути обраними до ОМСВ, брати участь в інших виборчих діях на зазначених виборах, а також брати участь в місцевих референдумах на тих же умовах, що і громадяни Російської Федерації [127].

З вищесказаного випливає, що іноземні громадяни, які досягли на день голосування віку 18 років, які постійно проживають на території муніципального утворення, в якому проводяться вибори, включаються до списків виборців у разі, якщо на підставі міжнародного договору Російської Федерації іноземні громадяни мають право на участь у виборах в органи місцевого самоврядування [128, с.115-118].

Отже, для наділення іноземців в РФ виборчими правами необхідно декілька умов: наявність міжнародної угоди з державою, громадянином якої є іноземець; наявність закону; постійне проживання іноземця на території муніципального утворення.

Важливо також відмітити, що на відміну від багатьох європейських держав, які встановлюють політичні права іноземців-резидентів на

місцевому рівні, в Російській Федерації передбачено не лише активне та пасивне виборче право, але й можливість іноземцям приймати участь в інших виборчих діях на вказаних виборах та приймати участь в місцевому референдумі.

Слід підкреслити, що після розпаду Радянського Союзу це не перша спроба встановити виборчі права іноземців-членів територіальної громади в Російській Федерації. Вперше активне виборче право на місцевих виборах за іноземцями була встановлено в Федеральному законі «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 19 вересня 1997 року; пасивне – в Федеральному законі «Про внесення змін і доповнень до Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 30 березня 1999 року. Останній документ у вигляді загального правила забороняв іноземним громадянам здійснювати діяльність, що сприяє або перешкоджає висуненню кандидатів (списків кандидатів), обранню зареєстрованих кандидатів. Очевидно, що це загальне формулювання включало заборону на реалізацію як активного, так і пасивного виборчого права іноземців. Єдиний виняток з цього правила було закріплено в п. 8 ст. 4 вказаного виборчого закону в редакції 1999 року, яка встановлювала, що відповідно до міжнародних договорів РФ і відповідних їм федеральних законів, законів суб'єктів РФ, іноземні громадяни, які постійно проживають на території відповідного муніципального утворення, мають право обирати і бути обраними до ОМСВ на тих же умовах, що і громадяни РФ [129].

На момент прийняття вказаного закону в Російській Федерації діяв міжнародний Договір про створення Союзу Білорусії та Росії. Відповідно до ст. 18 Статуту Союзу Білорусії та Росії від 23 травня 1997 року, що був частиною даного Договору, «громадянин Союзу, який постійно проживає в іншій державі-учасниці Союзу, має право обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування на території цієї держави». Це положення діяло до

26 січня 2000 року, коли через подальший процес зближення двох держав між ними був укладений новий Договір про створення Союзної держави, в якому передбачені створення союзних органів влади, предмети відання союзу, але питання виборчого права на муніципальних виборах не знайшли свого відображення. Таким чином, громадяни Білорусії, які постійно проживають в Російській Федерації, виявилися позбавлені активного і пасивного виборчого права на муніципальних виборах, яким вони володіли протягом більш ніж двох років [130].

Складно припустити, що така міра була зроблена свідомо. Швидше за все, мало місце недоопрацювання на стадії підготовки договору, оскільки питання про участь у муніципальних виборах об'єктивно не знаходилося в числі найбільш актуальних проблем міждержавних відносин Росії та Білорусії.

На сьогодні міжнародних договорів, які передбачають можливість обирати і бути обраними в ОМСВ, а також брати участь в інших виборчих діях (наприклад, бути членами виборчих комісій, що не володіють правом вирішального голосу), укладено кілька. Так, наприклад: Договір між РФ і Республікою Казахстан про правовий статус громадян РФ, які постійно проживають на території Республіки Казахстан, і громадян Республіки Казахстан, які постійно проживають на території РФ (втратив чинність після закінчення терміну дії, сторони не виявили бажання пролонгації договору); Договір між РФ і Туркменістаном про правовий статус громадян РФ, які постійно проживають на території Туркменістану, і громадян Туркменістану, які постійно проживають на території РФ; Договір між РФ і Республікою Вірменія про правовий статус громадян РФ, які постійно проживають на території Республіки Вірменія, і громадян Республіки Вірменія, які постійно проживають на території РФ, Договір між РФ і Киргизькою Республікою про правовий статус громадян РФ, які постійно проживають на території

Киргизької Республіки, та громадян Киргизької Республіки, які постійно проживають на території РФ.

Укладені договори в частині визначення правового статусу іноземних громадян у Росії містять подібні, але не однакові за обсягом прав положення. Наприклад, у ст. 4 Договору між Російською Федерацією і Киргизькою Республікою про правовий статус громадян РФ, які постійно проживають на території Киргизької Республіки, і громадян Киргизької Республіки, які постійно проживають на території РФ зазначено наступне:

«1. Громадянин однієї Сторони, який постійно проживає на території іншої Сторони, користується такими самими правами і свободами і несе такі ж обов'язки, що й громадяни Сторони проживання, за виключеннями, встановленими цим Договором.

2. Громадянин однієї Сторони, який постійно проживає на території іншої Сторони, не користується такими правами:

а. обирати і бути обраним на вищі державні посади і в представницькі органи влади Сторони проживання;

б. брати участь у всенародному голосуванні (загальнодержавному референдумі), проведеному Стороною проживання;

в. обіймати посади на дипломатичній службі, в органах безпеки і в органах внутрішніх справ Сторони проживання;

г. займати посади в центральних органах виконавчої влади, посади судді, прокурора в Стороні проживання;

д. обіймати посади голів обласних, районних, міських, сільських, селищних адміністрацій та їх заступників.

3. Громадяни однієї Сторони, які постійно проживають на території іншої Сторони, можуть займати посади керівників та заступників керівників структурних підрозділів обласних, районних, міських, сільських, селищних адміністрацій, а також відділів, управлінь, комітетів та інших організацій, що

входять в систему місцевих органів виконавчої влади, відповідно до порядку, узгодженому Сторонами» [131].

Найменший обсяг прав у сфері безпосередньої демократії надає договір РФ з Вірменією – цей документ передбачає лише право постійно проживаючих іноземців на участь у місцевому референдумі.

Окрім рамкового виборчого закону, що встановлює виборчі права на муніципальних виборах іноземців, які постійно проживають на території РФ, при наявності міжнародного договору, в російській правовій системі діють ще кілька законів, що також встановлюють відповідні права. Це Федеральний закон від 25 липня 2002 року №115-ФЗ «Про правове положення іноземних громадян у Російській Федерації », п. 2 ст. 12 якого встановлено право іноземних громадян у випадках і порядку, передбачених федеральними законами, обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевому референдумі; Федеральний закон від 6 жовтня 2003 року №131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», який закріпив в п. 2 п. 1 ст. 3, що «іноземні громадяни, які постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, володіють при здійсненні місцевого самоврядування правами відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації і федеральних законів».

Таким чином, у російському законодавстві передбачено кілька норм з подібним правовим змістом стосовно участі іноземних громадян у муніципальних виборах. Аналіз положень законів дозволяє виявити суперечності, які полягають у різних вимогах до проживання іноземних громадян на території муніципального утворення.

Так, ФЗ «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» і ФЗ «Про правове положення іноземних громадян у Російській Федерації» для наділення іноземних громадян правом обирати і бути обраними до ОМСВ встановлено критерій

постійного проживання. Разом з тим, ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» наділяє таким правом не тільки постійно, але і переважно проживаючих на території муніципального утворення громадян.

Критерій постійного або переважного проживання громадян на території муніципального утворення є основоположним у наданні права на здійснення МСВ. Дане положення встановлено і правовою позицією Конституційного суду Російської Федерації в Постанові від 6 листопада 1998 року № 151-О [132] і від 27 травня 2004 року № 180-О [133].

Таким чином, одна з умов участі іноземних громадян у виборах до ОМСВ – законодавче регулювання – свідчить про наявність правової колізії, що може спричинити неоднозначність для реалізації вказаної правової норми [134, с.170-171].

Незважаючи на надзвичайну важливість даного інституту і вкрай обмежений перелік держав, громадяни яких допускаються до участі в політичному житті російських муніципальних утворень, на сьогоднішній момент статистичні дані про кількість іноземців, що реалізували виборчі права, украй мізерні. Член ЦВК РФ Кулясова Н.А. у своєму виступі «Активне і пасивне виборче право. Облік виборців. Списки виборців» від 21 вересня 2010 року стверджує, що кількість іноземних громадян, включених в число виборців на виборах в муніципальні органи, вкрай мале. Наприклад, в день голосування 11 жовтня 2009 року на виборах до ОМСВ у восьми суб'єктах Російської Федерації взяли участь лише 27 громадян іноземних держав. При цьому за даними ФМС Росії, на території Російської Федерації за станом на 1 січня 2009 року мали посвідку на проживання і були зареєстровані за місцем проживання 9262 іноземних громадянина [135].

Така слабка реалізація на практиці зазначених прав іноземців-постійних мешканців муніципальних утворень РФ пояснюється різними обставинами. Наприклад, дослідниця Мадьярова А.В. пов'язує її з проблемами

тлумачення договорів (оскільки їх формулювання такі, що усвідомити зміст і обсяг виборчих прав стосовно кожної конкретної держави вельми складно), і з неврегульованим порядком участі таких громадян у виборах [136, с. 89]. Аналогічну позицію займає і дослідниця Єгорова Н.Є., висловлюючи думку щодо неясності участі громадян Білорусії в виборчих діях в органах місцевого самоврядування Російської Федерації: «у пункті 5 ст. 14 Договору від 8 грудня 1999 року «Про створення Союзної держави» передбачено, що громадяни Союзної держави користуються рівними правами і виконують рівні обов'язки на території іншої держави-учасниці, якщо інше не регламентується законодавчими актами держав-учасниць, договорами між ними. Однак у Федеральному законі від 12 червня 2002 року № 67-ФЗ «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» (п. 10 ст. 4) і у Федеральному законі від 6 жовтня 2003 року № 131-ФЗ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ч. 3 ст. 3) передбачається можливість участі у виборах до ОМСВ іноземних громадян у випадку, якщо таке положення закріплено в міжнародному договорі». Тобто наявність в положеннях міжнародного договору загальних формулювань не є достатньою (ситуація з громадянами Білорусії нами була проаналізована вище).

Проведений аналіз свідчить про те, що ціла низка основоположних міжнародних актів в галузі прав людини закріпила так званий мінімум прав та свобод іноземців, а також обов'язок кожної держави забезпечувати ці права всім особам, які на законних підставах перебувають або проживають на її території. Кожна розвинута демократична держава встановила в своєму законодавстві національний правовий режим іноземців, під яким розуміється, що іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства) користується тими самими правами, свободами та обов'язками, що і власні громадяни, за окремими виключеннями, встановленими в законодавстві.

Попри рекомендаційний характер багатьох положень зазначених міжнародних документів, а також збереження за державами широких дискреційних повноважень щодо обмеження сфери їхнього застосування, ці документи стали важливим кроком у поліпшенні правового статусу іноземців та зміцненні міжнародних зв'язків, заклали основи для подальшого розвитку міжнародного законодавства у цій сфері, особливо у межах ЄС.

Висновки до розділу II:

В процесі дослідження муніципально-правового статусу іноземців-постійних мешканців як членів територіальної громади в Україні, автор дійшов наступних висновків:

- сьогодні питання муніципального статусу особи та муніципальних прав особистості взагалі набуває все більшої актуальності, що детерміновано муніципальною реформою та децентралізацією публічної влади, що здійснюються в Україні;

- територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, який може самостійно вирішувати питання місцевого значення. Визначення в Конституції України територіальної громади як сукупності жителів села (чи об'єднання кількох сіл), селища, міста свідчить про входження до її складу окрім безпосередньо громадян України, також іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, та інших категорій осіб, які проживають в межах територіальної громади. Однак відсутність чіткого законодавчого визначення структури та складу територіальної громади, а також одночасного використання в законодавстві термінів «жителі» та «громадяни» призводить до численних дискусій щодо цього питання та наявності діаметрально протилежних точок зору відносно муніципально-правового статусу негромадян-постійних мешканців України;

- 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). Більшість з встановлених в законодавстві муніципальних прав належить лише громадянам України. Однак, в Конституції України та чинному законодавстві закріплюються також і права та свободи, які мають іноземці як члени територіальної громади;

- згідно ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування», члени територіальної громади (в тому числі іноземці) мають право місцевої ініціативи, однак порядок внесення цієї ініціативи регулюється представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Порівняльний аналіз положень статутів окремих міст показує, що далеко не всі вони визнають суб'єктом права на місцеві ініціативи інших осіб, окрім громадян України (наприклад, статут міста Вінниці, Житомира та ін.), що призводить до обмеження цього права для іноземців-членів територіальної громади у відповідних містах. Майже така ж ситуація склалась із правом участі в громадських слуханнях, яке передбачено ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування». Таким чином, делегування Законом «Про місцеве самоврядування» права територіальним громадам визначати порядок та процедуру подання місцевих ініціатив, проведення громадських слухань призвело до обмеження в окремих містах цього права членів територіальної громади, які не є громадянами України;

- важливе місце в регулюванні статусу іноземців на території будь-якої держави відіграють міжнародні стандарти, які представлені низкою норм міжнародного права, що встановлюють проголошення та гарантування найголовніших прав та свобод людини незалежно від території її знаходження та місця проживання. Основне місце в системі міжнародних документів, які стосуються статусу іноземців як членів територіальної громади, є Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому

рівні, прийнята у Страсбурзі 5 лютого 1992 року, її особливістю є те, що на відміну від багатьох інших міжнародних угод, положення яких відносно правового статусу іноземців в основному стосуються закріплення мінімального обсягу найголовніших особистих, економічних та соціальних прав та свобод (права на життя, свободу совісті, релігії, свободу пересування, рівність перед законом та судом, право на працю, на власність та ін.), ця Конвенція закріплює можливість надання іноземцям низки політичних прав, щоправда – з деякими обмеженнями і лише на місцевому рівні;

- виходячи з визнання пріоритету норм міжнародного права та тенденцій щодо зрівняння обсягу прав громадян з негромадянами на місцевому рівні навіть щодо політичних прав, принаймні тих негромадян, що постійно проживають на території держави протягом певного періоду та становлять частину її населення, конкретизація правових норм щодо забезпечення участі іноземців в управлінні місцевими справами повинна бути спрямована на якісне розширення їх об'єму. Згідно ст. 9 Конституції України положення міжнародно-правових актів повинні бути належним чином втілені у чинному законодавстві України. У випадку ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, прийнятої Радою Європи у 1992 року, виникне необхідність гармонізації чинного законодавства України з її положеннями. Даний міжнародно-правовий акт значно розширює права іноземців на участь в управлінні місцевими справами, а тому необхідним є розробка та здійснення цілеспрямованої державної політики щодо реалізації її положень і забезпечення відповідних гарантій.

РОЗДІЛ III

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ЯК ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Роль та діяльність органів державної влади України в формуванні правового статусу іноземців як членів територіальної громади

Держава в сучасному суспільстві виступає основним гарантом прав та свобод кожної людини, бере на себе зобов'язання створити умови для повноцінного розвитку та гідного існування людини та громадянина, які знаходяться, проживають або перебувають на її території.

Українська держава саме зараз стикнулася з необхідністю вирішення глибинних проблем демократичного розвитку суспільства, однією з яких є реформування МСВ та перетворення його з номінального інституту конституційного права, практично позбавленого реальних важелів та повноважень, в дієвий та ефективний механізм здійснення публічної влади, що базується на активності населення та громадській мобільності.

Державна політика щодо формування статусу іноземців як членів територіальної громади, принаймні до останнього часу, майже не здійснювалась. Така ситуація пояснюється декількома факторами: по-перше, безсистемністю та фрагментарністю національного законодавства щодо інституту МСВ та його основних складових, нормативною невизначеністю і «розмитістю» правосуб'єктності та статусу територіальної громади як первинного суб'єкту та носія прав МСВ, формальністю визначення її структури та складу; а, по-друге, низьким рівнем громадянської активності та залучення державою населення до вирішення основних питань місцевого, регіонального та загальнодержавного рівнів, що фактично було детерміновано явною недовірою держави не тільки до іноземців, що постійно перебували на її території, а й до власних громадян.

В попередніх розділах роботи нами вже були проаналізовані деякі проблемні аспекти законодавчого регулювання прав та свобод іноземців як в конституційному, так і в муніципальному праві. Щоб найповніше і системніше зрозуміти існуючі недоліки в діяльності державних органів влади відносно реалізації прав та свобод іноземців-постійних мешканців територіальних громад в Україні, слід розглянути її окремі складові.

Система органів державної влади та ОМСВ, що забезпечують права іноземців-постійних мешканців в Україні, включає парламент, главу держави, органи виконавчої влади, органи судової влади, ОМСВ тощо. Її аналіз варто розпочати з Верховної Ради України, яка відповідно до ч. 1 ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади.

Законодавча функція парламенту у сфері забезпечення прав іноземців реалізується шляхом прийняття законодавчих актів. Найголовнішими з таких актів є: Конституція України, Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про правовий статус біженців та осіб, що потребують додаткового та тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про місцеве самоврядування» та багато інших.

Так, в ст. 140 Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, Верховна Рада України встановила, що МСВ є правом 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 [1]. Саме це положення сприяло тому, що в науці муніципального права з'явилась категорія «територіальної громади», під якою розуміється сукупність жителів, поєднаних спільною територією, інтересами соціально-економічного, культурного та духовного співіснування. Цій статті Конституції відповідає і ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», яка по суті дублює визначення територіальної громади (з доданням у дефініцію того, що МСВ гарантується державою /див.: ст. 7 Конституції

України/ та вирішення питань місцевого значення відбувається не тільки під відповідальність територіальної громади, а й ОМСВ та його посадових осіб. – Авт.), встановлене Конституцією, а в ст. 6 визначає територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування [81].

Використання в законодавстві терміну «жителі» надає змогу його тлумачення в широкому сенсі з розумінням того, що до них можуть бути включені будь-які фізичні особи, які мешкають на відповідній території, безвідносно до їх правового стану, тобто належності чи неналежності до громадянства України. Таким чином, здійснюється визнання членами територіальної громади окрім громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженців та інших категорій людей, що тимчасово або постійно на законних підставах проживають в межах цієї територіальної громади. Однак в ч. 1 ст. 3 цього ж Закону «Про місцеве самоврядування» встановлені гарантії на участь в МСВ тільки громадян України через їх належність до певної територіальної громади. Разом з тим, ч. 2 ст. 3 містить широкий перелік антидискримінаційних підстав щодо обмеження права громадян України на участь у МСВ «залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками» [81]. Зі змісту цієї статті зрозуміло, що подібних гарантій іншим жителям-постійним мешканцям територіальної громади не надано.

Така непослідовність законодавчого органу влади щодо статусу іноземців-членів територіальної громади прослідковується і в інших законах. Однією з найбільш гострих проблем є те, що діючий на сьогодні профільний Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року не регулює основний обсяг прав та обов'язків іноземців. Досить розгалужена та багатоманітна кількість законодавчих нормативно-правових актів, в яких містяться окремі норми про ті чи інші

права іноземців, значно ускладнює не тільки можливість користування ними, а й їх реалізацію та захист.

Окремою проблемою в Україні, що має конституююче значення, є сам факт визначення особи членом конкретної територіальної громади. Так, згідно ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Факт постійного 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. У ст.ст. 2, 3 цього Закону визначається свобода пересування як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом», а вільний вибір місця проживання як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати» [49].

Однак в Україні існують певні обмеження на свободу пересування та вибір місця проживання. Перелік підстав для застосування таких обмежень доволі довгий: захист національної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення, прав і законних інтересів громадян та інших осіб, які проживають в Україні. На практиці, попри законодавчі обмеження, залишається чинною адміністративна вимога до іноземців, що постійно мешкають на території України, реєструватися за місцем проживання, а в разі зміни цього місця

проживання – виписатися з попереднього місця проживання та зареєструватися за новою адресою. Зробити це не завжди є можливим через відсутність власного житла. Якщо іноземець (так само, як і громадянин України, власне) винаймає житло і власник житла відмовиться підтвердити цей факт через будь-які причини: наприклад, небажання збільшувати обсяг квартплати (яка залежить від кількості осіб, що проживають на жилплощі), сплачувати податки за житло, що надано в аренду або з інших причин, особа не зможе зареєструватись за місцем свого фактичного проживання. Таким чином, встановлення в законодавстві досить складної процедури реєстрації особи за місцем проживання та визначення її як єдиної формальної умови належності до територіальної громади, спричиняє низку проблем і не відповідає реальному стану речей.

Тезаурус вказанного Закону (ст. 3) визначає, що місце проживання особи – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає постійно або тимчасово, але відсутні будь-які часові критерії для визначення факту постійності. Окрім того, ч. 2 ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» встановлює: «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження».

Отже постає питання, якщо особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства), які постійно живуть та працюють в одному населеному пункті, не мають можливості отримати місцеву реєстрацію, чи можуть вони, зважаючи на свої конституційні права, мати можливість впливати на вирішення суто місцевих питань? Особливо якщо врахувати, що часто-густо такі особи можуть робити значно суттєвіший внесок в добробут територіальної громади, ніж ті, які на її території зареєстровані.

До речі, подібні питання в 1999 році спробували поставити перед Конституційним Судом України народні депутати. Зокрема, в своєму конституційному поданні вони запитали: хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади? Чи повинні територіальні громади бути утворені відповідно до кожної адміністративно-територіальної одиниці, чи тільки до населених пунктів: сіл, селищ, міст? Чи мають право об'єднуватись в одну територіальну громаду жителі будь-яких сусідніх сіл, селищ, міст?

На жаль, Конституційний Суд України самоусунувся від відповіді на зазначені питання, загальмувавши на багато років розвиток МСВ в Україні. «Аналіз порушених у конституційному поданні питань дає можливість дійти висновку, що відповідь на них прямо впливає з тексту самої Конституції України та чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [137], – констатували судді та ухвалили 13 липня 1999 року рішення, що підстави для відкриття конституційного провадження по цій справі є відсутніми.

Отже, з наведеного прикладу видно, що не лише Верховна Рада як єдиний законодавчий орган в Україні, досі не розробила єдиного підходу до складу територіальної громади, та зокрема до статусу іноземців-постійних мешканців територіальної громади, але й єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – Конституційний Суд, основною функцією якого є захист прав та свобод людини і громадянина, зі свого боку не полегшив ситуацію та не розтлумачив положення закону, які викликають бурхливі дискусії та неоднозначні трактування в цій сфері.

Таким чином, врегулювання зазначених питань можливе лише шляхом внесення змін у відповідний розділ Конституції України та прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в тексті якого слід прописати алгоритм визнання особи членом територіальної

громади — зокрема, скільки часу треба прожити в даному населеному пункті після реєстрації, аби отримати право голосу, а отже, і статус повноправного члена територіальної громади, тощо. Серед підстав визнання особи членом територіальної громади вважаємо за доцільним передбачити: наявність у власності або оренда нерухомості, здійснення трудової або підприємницької діяльності, сплата комунальних послуг та місцевих податків і зборів, наявність реєстрації місця проживання, отримання соціальних виплат, пенсій та ін.

Слід зазначити, що в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а, який був внесений Президентом України 1 липня 2015 року у ч. 2 ст. 140 міститься положення, що «Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади» [138]. Широке та системне тлумачення цього положення дає змогу включити до складу територіальної громади й негромадян України, але, вважаємо за потрібне, на конституційному рівні все ж зафіксувати оптимальний склад територіальної громади з вказівкою на його суб'єктний склад.

Важливою формою парламентського контролю за дотриманням законодавства про права іноземців як членів територіальної громади в Україні є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до Конституції України, кожен має право звертатися по захист своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За законом, Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України. Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року передбачає, що іноземні громадяни та особи без громадянства чи їх представники мають право звертатися по захист їхніх прав і свобод, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України [139]. Завдання

Уповноваженого, які є складовою парламентського контролю, визначені у ст. 3 цього Закону.

Аналізуючи щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, слід відмітити що наприклад Доповідь за 2013 рік містить в своїй структурі окремий 17 розділ «Дотримання прав іноземців, які перебувають під юрисдикцією України», в якому Уповноважений з прав людини виділяє низку проблем в реалізації іноземцями основних найголовніших прав, а також з-поміж інших проблем наголошує на необхідності соціалізації іноземців, зокрема тих, яких має бути видворено за межі України, однак таке видворення неможливе через незалежних від них причин. Такі особи можуть проживати на території України досить довгий час, як показує таж сама практика Уповноваженого, але вони по суті позбавлені найголовніших прав та свобод (на працевлаштування, на житло та ін.), які б могли забезпечити їм мінімальні умови для гідного існування [140, с. 526-534].

Слід наголосити на тому, що стан дотримання прав іноземців в Україні не завжди потрапляє до центру уваги Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча статистичні дані показують, що відсоток звернень осіб інших держав, біженців, осіб без громадянства по відношенню до загальної кількості поданих звернень є досить високим (наприклад, за 2014 рік він налічує близько 750 таких звернень із майже 13000) [141, с.545].

Не менш важливу роль в формуванні та захисті правового статусу іноземців як членів територіальної громади відіграє Президент України та система органів виконавчої влади. Саме від їх конкретних дій залежить рівень та засоби реалізації законодавчих норм, що регулюють права та свободи іноземців – постійних мешканців України.

Перш ніж детальніше проаналізувати роль та функції Президента України та системи органів виконавчої влади в галузі формування правового

статусу іноземців як членів територіальної громади, слід підкреслити, що ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає територіальну громаду як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Отже, членами територіальної громади в Україні є не всі іноземці, а лише ті, які постійно проживають на її території. Ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлює, що право постійного проживання на території України мають іноземці, які отримали дозвіл на імміграцію (тобто іммігранти – Авт.) та іноземці, які отримали статус біженця в Україні. Всі інші підстави знаходження іноземців на території України визначаються як тимчасові, а отже не дають їм права вважатися членами територіальних громад.

Таким чином, важливою складовою в структурі статусу іноземців-членів територіальної громади в Україні є положення державної міграційної політики та відповідно міграційного права України як галузі, що представлена нормами, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграцією фізичних осіб, визначенням правового статусу іммігранта в контексті свободи пересування, а також закріплення гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження й забезпечення статусу різних категорій іммігрантів [142, с. 25-28].

Міграційна політика України лише порівняно недавно стала об'єктом окремих досліджень. Вона й досі не є завершеною, незважаючи на те, що низка законів, зокрема перші редакції Законів України «Про біженців» та «Про імміграцію», спрямованих на регулювання імміграційних процесів, були прийняті більш ніж 10 років тому. Лише наприкінці 2010 року – початку 2011 року діяльність держави у міграційній сфері дещо активізувалася. У 2011 році був прийнятий у новій редакції Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового

захисту», до Закону України «Про імміграцію» в 2011–2012 роках було внесено низку змін.

Так, одним з вагомих нормативно-правових актів Президента України в міграційній галузі став Указ про Концепцію державної міграційної політики, який був прийнятий 30 травня 2011 року [143].

Концепція визначила такі стратегічні напрями державної міграційної політики, які безпосередньо стосуються статусу іноземців-постійних мешканців України:

- запровадження на законодавчому рівні механізму додаткового та тимчасового захисту іноземців та осіб без громадянства;
- визначення квот імміграції в Україну з урахуванням поточної і перспективної демографічної ситуації та ситуації, що склалася на ринку праці;
- створення для іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, умов для свободи пересування, вільного вибору місця проживання, а також вільного залишення території України (за винятком обмежень, що встановлюються законом);
- протидія проявам расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості, формування толерантного ставлення населення до мігрантів;
- стимулювання мігрантів до раціонального територіального розміщення з урахуванням соціально-економічної та демографічної ситуації в регіонах;
- активізація зовнішньої діяльності держави з метою укладення міжнародних договорів, пов'язаних з урегулюванням питань повернення і захисту прав осіб, депортованих за національною ознакою, та їх нащадків, розроблення і впровадження ефективного механізму виконання таких договорів та ін.

Також Концепція накладає відповідні завдання на систему органів державної влади щодо реалізації політики в цій галузі, а саме:

- удосконалення законодавства у сфері міграції з урахуванням загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, в тому числі приєднання України в разі потреби до багатосторонніх міжнародних договорів у сфері захисту прав мігрантів;
- укладення двосторонніх міжнародних договорів з питань, пов'язаних із захистом прав мігрантів, зокрема трудових, осіб, які постраждали від торгівлі людьми, а також з питань боротьби з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, прийняття і передачі осіб (реадмісії), запобігання випадкам безгромадянства і зменшення їх кількості;
- участь у міжнародному співробітництві з метою забезпечення врахування соціальних, етнічних, релігійних та культурних особливостей мігрантів під час надання їм медичних послуг;
- здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією в українське суспільство іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, яким надано статус біженців в Україні;
- створення системи обліку іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають на територію України, з фіксуванням їх біометричних даних, інтеграція такої системи в загальноєвропейську;
- формування єдиної бази паспортних документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, із внесенням даних про видачу, втрату та анулювання таких документів;
- створення єдиної інформаційної (автоматизованої) системи обліку та аналізу міграційних потоків із забезпеченням конституційних гарантій недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди.

Одна із найбільш складних і проблемних складових державної міграційної політики є творення умов для адаптації мігрантів, яка викликає

широкі академічні дискусії і втілюється в найбільш різноманітних механізмах забезпечення такої адаптації.

Під адаптацією мігрантів розуміють взаємне політичне, культурне та соціально-економічне пристосування мігрантів, органів влади і структур громадянського суспільства в країні прийому, в результаті якого мігранти набувають певного статусу, становища в суспільстві. Це становище може варіюватися від сегрегованого, ізольованого і безправного статусу мігрантів в суспільстві, що приймає, до повної інтеграції мігрантів при дотриманні усіх визнаних на міжнародному рівні прав і свобод, а також при безумовній повазі до людської гідності. Взаємне пристосування має багатовимірний характер, оскільки включає в себе вироблення механізмів взаємодії мігрантів і їх співтовариств із владою й громадськими структурами країни-прийому, органів державної та муніципальної влади – у відношенні до співтовариств мігрантів та інститутів громадянського суспільства, які публічно займають ту чи іншу позицію з міграційних питань, нарешті, неурядові організації – у відношенні до органів державної, муніципальної влади та до мігрантів. Багатовимірність процесу взаємного пристосування передбачає ту чи іншу участь в політичному управлінні міграційними процесами усіх трьох сторін. Адаптація може приймати форму політики повного або часткового виключення, політики асиміляції та політику інтеграції [144, с.123].

Згідно положень наведеної вище Концепції про державну міграційну політику, одним із завдань державних органів влади є здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією іноземців та осіб без громадянства, в українське суспільство як необхідної складової їх повноцінного членства в місцевому співтоваристві. На виконання цього положення Кабінет Міністрів України 15 червня 2011 року видав розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки» [44]. В ньому в основному були заплановані заходи, що стосуються аналізу законодавчої бази з питань праці, охорони здоров'я, освіти, соціального

забезпечення мігрантів, а також забезпечення для них вивчення мови, історії, культури, державного устрою України та ін.

Основна роль затвердженого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство є визначення системи органів державної влади, відповідальних за цю інтеграцію. Так, центральні органи виконавчої влади – Міністерство молоді та спорту, Міністерство культури, Міністерство закордонних справ, Державна міграційна служба, місцеві державні адміністрації відповідають за розроблення уніфікованих програм вивчення української мови, історії, культури, державного устрою України, а також навчально-методичні посібники щодо адміністративно-територіального устрою України, законодавства з питань права, праці, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення із залученням у разі потреби технічної допомоги для їх перекладу на іноземні мови.

На ці ж органи покладено завдання запровадження курсів базової підготовки мігрантів з вивчення державного устрою України, Конституції України, історії, культури, системи соціального забезпечення і охорони здоров'я, а також додаткових занять для дітей мігрантів, які навчаються у випускних класах загальноосвітніх навчальних закладів, з метою підготовки їх до вступу у вищі навчальні заклади. Окрему увагу вони мають приділяти питанням адаптації дітей мігрантів до шкільного середовища в загальноосвітніх навчальних закладах.

Прийняття цього документу Кабінетом Міністрів України стало відповіддю на висновки щодо стану та проблем інтеграції негромадян-постійних мешканців в Україні, викладених в Звіті оцінювання стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні, підготовленом експертом з питань міграції для Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ в 2011 році [51]. У цьому звіті визначено низку проблем щодо статусу іноземців, які є постійними мешканцями в Україні, робиться наголос на обмеженості їх трудових, соціальних, економічних та політичних прав, а

також вказуються причини такого слабого забезпечення цих прав, серед яких найпершими відмічаються безсистемність законодавства, брак нормативно-правових актів виконавчої влади, які б забезпечили послідовне й беззаперечне дотримання українськими посадовцями норм законодавства щодо іноземців, а також відсутність ефективних механізмів взаємодії між відповідними міністерствами та відомствами [51, с. 5].

В Звіті інтеграцію визначено як динамічний, довготривалий двосторонній процес взаємного пристосування громад мігрантів, з одного боку, та всього населення країни, з іншого, результатом якого є отримання всіма рівних громадянських, соціальних та економічних можливостей. У громадянському та політичному сенсі, всі мешканці повинні мати взаємні права та обов'язки на основі рівності. Інтеграція означає, що приймаюче суспільство має створити умови для повного залучення мігрантів до економічного, соціального, культурного та політичного життя. Такі умови включають, поміж іншим, наявність:

- законодавчої бази, що надає негромадянам доступ до прав і належного захисту;
- інтеграційних послуг (як от навчальних курсів, що надають базові знання української мови, історії та установ);
- навчальних програм з питань полікультурності для працівників державних установ і вчителів;
- визнання професійної кваліфікації, набутої в інших країнах;
- можливостей для підвищення кваліфікації мігрантів;
- антидискримінаційних заходів у працевлаштуванні та інших сферах життя;
- доступу до установ, суспільних благ, державних і приватних товарів та послуг (житла, шкільного навчання, тощо) у спосіб, що виключає дискримінацію;

- натуралізацію / перспективи отримання громадянства, можливості дотримуватися різноманітних культурних традицій та сповідувати різні релігії;
- можливості брати участь у суспільному житті;
- урахування політики інтеграції та її включення до суміжних напрямків державної політики.

Важливим з процесуальної та управлінської позицій є закріплення в цьому документі парадигми участі іноземців у громадському житті, яка визначається як сукупність трьох складових:

- участі: активний вимір громадянства, коли особи залучаються, у традиційний та нетрадиційний спосіб, до керування справами певної громади;
- мобілізації: процес утворення колективних гравців та колективної ідентичності заради керування справами певної громади;
- представництва: система, за якої громада обирає легітимну групу осіб для керування своїми справами, а результатом запровадження цієї системи є те, наскільки легітимно така група осіб та їхні погляди відображають склад і погляди громади.

Діапазон участі у суспільному житті є доволі широким – від натуралізації до офіційної участі (волонтерство, членство у профспілках і політичних партіях, голосування на виборах, консультування, обрання до представницьких органів) та неформального залучення (петиції, протести, організація власної громади) [51, с.19].

На особливій ролі інтеграції мігрантів, які постійно проживають в Україні та входять до складу її населення, наполягають і фахівці відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. На їх думку, імміграція в Україну може сягнути помітних обсягів, тому необхідно замислитися, чи готове суспільство до співжиття із великою масою новоприбулих, яким буде їх склад, звідки

держава може залучити додаткові людські ресурси і, взагалі, чи вдасться їй це зробити. Враховуючи цілком реальну загрозу уповільнення модернізації країни внаслідок дефіциту робочої сили потрібна наполеглива цілеспрямована діяльність, конкретні заходи, спрямовані на зменшення еміграції з України та заохочення імміграції в країну. У свою чергу, це висуває проблему налагодження міжетнічної взаємодії між місцевим населенням та прибулими, етнокультурні характеристики яких можуть бути досить відмінними і незвичними.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що збільшення етнічної різноманітності розхитує суспільну єдність, послаблює соціальні зв'язки. Проте, воно негативно впливає на гомогенність суспільства лише доти, доки через систему взаємодій між місцевим та прибулим населенням не створюється нова ідентичність, що базується на незаперечних спільних цінностях, таких як верховенство закону, права людини, недискримінація на основі раси, національності, статі, віку тощо. Іммігранти не лише розладнують наявні суспільні структури, а й трансформують соціальні, економічні, управлінські інститути країни перебування, завдяки чому формується «капітал розмаїтості», особливий вид соціального капіталу – здатність до відкритості, інкорпорації нових груп, ідей та цінностей, що є запорукою сталого розвитку в умовах глобалізації, надзвичайно цінним інноваційним ресурсом [145].

Одразу слід відмітити, що статус іноземців-постійних мешканців в Україні, перш за все, залежить від наявності підстав для їх законного проживання на постійній основі на території України. Такою підставою є посвідка на постійне проживання – документ, який видається Державною міграційною службою. Посвідку Державна міграційна служба може видати на підставі дозволу на імміграцію, який так само видається нею в межах квоти, встановленою Кабінетом Міністрів України.

Квота імміграції встановлюється по наступних категоріях:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- 2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- 4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України;
- 5) особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- 6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- 7) особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми.

Поза межами квоти дозвіл на імміграцію Державна міграційна служба може видати:

- 1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України;
- 2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України;
- 3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням;
- 4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України;
- 5) закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України.

Отже, одним з найголовніших органів, діяльність якого пов'язана з формуванням у іноземця статусу постійного мешканця території України, а отже і члена відповідної територіальної громади – є державна міграційна

служба та її територіальні підрозділи. ДМС України визначена центральним органом державної влади з реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії неврегульованій (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Процес створення цього органу в Україні був досить складним, він декілька разів створювався, потім ліквідувався. Так, 17 липня 2009 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Питання Державної міграційної служби», згідно з якою Державна міграційна служба визнавалася «правонаступником Міністерства внутрішніх справ і Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їм повноважень у сфері міграції, громадянства та імміграції» [146]. Проте вже 7 липня 2010 року Кабінет Міністрів України Постановою «Деякі питання державного управління у сфері міграції» № 559 ліквідував Державну міграційну службу та встановив, що правонаступниками Державної міграційної служби з питань громадянства, реєстрації фізичних осіб та імміграції є Міністерство внутрішніх справ, а з питань міграції в межах, визначених законодавством про біженців, – Державний комітет у справах національностей та релігій [147]. Помилковість ліквідації зазначеної служби була очевидною, у зв'язку з чим вже через п'ять місяців, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085 знову було утворено Державну міграційну службу України та покладено на неї вказані нами вище функції [148, с.122].

Таким чином, процес інтеграції іноземців-постійних мешканців в українське суспільство є одним з пріоритетних завдань державних органів влади в Україні. Найголовнішу роль в формуванні статусу іноземців, які проживають в Україні та складають частину її населення, а отже є членами відповідних територіальних громад, відіграють органи виконавчої влади.

3.2. Питання нормативної регламентації та розширення обсягу прав іноземців в межах місцевого самоврядування України

ОМСВ є первинною ланкою в системі взаємовідносин «іноземець-постійний мешканець – держава». Тому основну практичну роботу з інтеграції таких іноземців, забезпечення належних взаємин між корінним та прибулим населенням доцільно виконувати саме на місцевому рівні, що знаходиться ближче до людей та їхніх потреб. Як показує світова практика, муніципалітетам (ОМСВ) в таких питаннях, як соціальне забезпечення, освіта, охорона здоров'я і житло, належить ключова роль у процесі інтеграції іммігрантів, та як наслідок – формуванні статусу повноцінного члена місцевої громади.

В попередніх розділах роботи нами вже неодноразово аналізувався стан законодавства щодо визначення структури територіальної громади та відсутність чіткої правової регламентації статусу негромадян – постійних жителів території України. За таких умов важливим системоутворюючим фактором муніципально-правового статусу іноземців як членів територіальних громад виступають повноваження та практична діяльність ОМСВ відносно встановлення їх прав, механізмів реалізації та захисту. Якість та професіоналізм муніципальної влади залежить, перш за все, від того, наскільки вона здатна відчувати та врахувати інтереси кожного мешканця, забезпечити загальний стан порозуміння та єдності на своїй території, а це в свою чергу стає можливим лише за умови безпосередньої та ефективної участі іноземців у вирішенні питань місцевого значення.

Аналіз положень вітчизняного законодавства дає можливість зробити висновки, що іноземці-члени територіальної громади в Україні – мають певні права та свободи в сфері МСВ – це і право на звернення, право на участь у органах самоорганізації населення, у громадських слуханнях, право на відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів та посадових

осіб МСВ. Проте, через відсутність в них громадянства України, вони позбавлені основних важелів впливу члена територіальної громади на управління життям громади: вони не мають права брати участь у виборах представницьких органів та посадових осіб МСВ, не мають права брати участь у місцевих референдумах, займати певні посади у виконавчих органах місцевих рад; вони навіть не мають права брати участь у такій формі безпосереднього вирішення членами територіальної громади питань місцевого значення, як загальні збори громадян за місцем проживання (через те, що в положеннях окремих статутів територіальних громад це право визнається лише за громадянами України). Разом з тим необхідно зазначити, що всі обов'язки у сфері МСВ іноземці несуть нарівні з громадянами України (ст. 26 Конституції України): виконують акти представницьких ОМСВ та їхніх виконавчих органів і посадових осіб, несуть відповідальність за заподіяну ними ОМСВ шкоду, сплачують усі комунальні податки, платежі та збори і тим самим формують фінансову основу діяльності МСВ [149, с. 78-79].

Враховуючі вищезазначені фактори, слід відмітити активні тенденції розширення обсягу прав іноземців у сфері МСВ, які є однією із закономірностей розвитку комунального права сучасної Європи. Це можна аргументувати, спираючись не лише на загальновідомі найголовніші міжнародно-правові акти в галузі прав людини, такі як: Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, але й на спеціальний акт – Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року, яка вже неодноразово нами згадувалась вище. Конвенцією передбачається низка заходів, спрямованих на залучення іноземних членів територіальних громад до вирішення місцевих справ з метою їх якнайкращої інтеграції: від гарантування їм права на вільне вираження поглядів та свободу мирних

зборів до створення ними при ОМСВ представницьких консультативних органів постійних мешканців-іноземців та надання їм пасивного та активного виборчого права на місцевих виборах [120].

Щоправда слід відмітити, що наділення іноземців виборчими правами досить відрізняється між собою в різних країнах ЄС, оскільки Конвенція надала право державам-учасницям самостійно вирішувати ці питання. Тому в сучасній Європі серед двадцяти восьми держав-членів ЄС шістнадцять (Бельгія, Велика Британія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Швеція) надають право голосу на муніципальних виборах певним категоріям іноземців. Велика Британія, Данія, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Угорщина і Швеція надають право голосу іноземцям на регіональних виборах. Окрім того, Велика Британія та Португалія також надають право голосу для негромадян під час національних виборів. Що ж стосується пасивного виборчого права для іноземців, тобто права бути обраним до муніципальних органів, то воно діє у Великій Британії, Греції, Данії, Ірландії, Іспанії, Литві, Нідерландах, Португалії, Словаччині, Фінляндії та Швеції.

Обов'язковою умовою для надання іноземцю права голосу на місцевих або інших виборах є термін проживання – законодавчо визначений час легального перебування у державі до моменту виборів. Цей термін варіюється залежно від особливостей національного законодавства кожної з держав ЄС. Зокрема, Норвегія, Португалія і Швеція вимагають трирічного терміну легального перебування у державі; Бельгія, Литва, Люксембург і Нідерланди – п'ять років; а Велика Британія та Ірландія – п'ятнадцять діб. Також іноземець має бути зареєстрований та мати постійне проживання на території відповідної держави.

І ще одним немаловажним фактором є взаємне визнання – право громадянина держави А брати участь у виборах держави Б за умови, що так

само має право вчинити громадянин держави Б у державі А. У законодавстві Португалії, Іспанії, Чехії та Мальти діє принцип взаємного визнання виборчих прав, тобто громадяни третіх держав мають право голосу у цих державах за умови, що і громадяни Португалії, Іспанії, Чехії та Мальти наділені відповідними правами голосу у третіх державах. Проте лише Португалія та Іспанія підписали такі двосторонні угоди, а Чехія та Мальта поки що обмежилися декларуванням такої можливості [150, с. 64].

Як вже згадувалось нами раніше, одним з прав іноземців-постійних мешканців громади ст.ст. 5-6 Конвенції про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні встановлюють право створення консультативно-дорадчих органів при місцевих муніципалітетах. Позитивним досвідом організації окремих спеціалізованих органів для реалізації інтеграційних завдань щодо осіб, які не є громадянами держави, але проживають на її території та складають частину населення, може слугувати ФРН. У Німеччині в структурі виконавчих органів муніципалітетів передбачені посади спеціальних уповноважених громади з окремих питань, зокрема – з питань інтеграції іноземців. Причому введення цієї посади не є імперативною вимогою федерального законодавства, а може бути встановлено виходячи із специфіки кожного регіону та фінансових можливостей громади. Так, згідно ч. 1 параграфу 19 Комунальної Конституції федеральної землі Бранденбург 2007 року [151], у статуті громади може бути передбачене обрання радою або безпосередньо жителями муніципалітету уповноважених осіб та консультативних комітетів щодо інтеграції жителів, які не мають німецького громадянства. Наприклад, у м. Франкфурт-на-Одері статутом передбачається одночасно обрання інтеграційної ради міста та уповноваженої особи громади з інтеграційних питань.

При цьому, діяльність уповноваженого скерована у декількох напрямках:

1) робота з мігрантами громади (офіційні години прийому мігрантів, надання консультацій з міграційного законодавства, роз'яснення соціальних питань);

2) відносини з міськими зборами депутатів, обер-бургомістром і виконавчими органами ради (право активної участі з правом дорадчого голосу у засіданнях депутатських комісій та інтеграційного комітету, доступ до формування порядку денного пленарних засідань ради громади, співпраця із відділом віз та реєстрації іноземних громадян, управлінням соціального захисту, а також зі школами);

3) діалог із громадськими організаціями, рухами та ініціативами (створення мережі контактної інформації та бази даних громадських структур, участь в проектах проти расизму, ксенофобії та ін.).

Поряд із відповідною уповноваженою особою сферою міграційної політики міста займається інтеграційний комітет. Відповідно до ч. 2 параграфу 19 Комунальної Конституції федеральної землі Бранденбург 2007 року, у статуті громади можуть закріплюватися процедура виборів або призначення членів комітету, вимоги до них і кількісний склад. Завдяки такому підходові законодавця навіть у громадах однієї федеральної землі існують різні за своєю суттю інтеграційні комітети.

Відповідно до § 6 Статуту міста Потсдам, міграційний комітет обирається іноземцями, які досягли 18-річного віку та понад 3 місяці постійно проживають на території громади міста. Пасивним виборчим правом наділена згадана категорія іноземців, а також громадяни Німеччини, кандидатури яких пропонуються іноземцями з правом голосу на таких виборах. Цікаво, що голосування відбувається в день комунальних виборів шляхом надсилання виборчій комісії бюлетеня поштою. Кількісний склад – від 7 до 13 членів. Конкретна кількість визначається міськими зборами депутатів до проведення виборів. Засідання відбуваються один раз на місяць. Натомість, відповідно Положення про інтеграційну раду міста Франкфурт-

на-Одері, її 11 членів обираються радою громади. Обраними можуть бути як іноземці-мігранти, так і представники депутатського корпусу. Засідання ради відбуваються один раз на два місяці. Термін повноважень обох колективних органів – 5 років [152].

До основних завдань інтеграційного комітету відноситься: сприяння міжкультурному діалогові серед населення, вироблення дієвої політики інтеграції мігрантів в місцеве співтовариство, їх соціалізація, подолання ворожого відношення та дискримінації мігрантів, надання раді, депутатським комісіям та іншим дорадчим комітетам громади висновків щодо конкретних проблем міграційної сфери; розвитку стратегії участі мігрантів у суспільному житті громади; фінансової та організаційної підтримки інтеграційних проектів; кооперування з існуючими організаціями мігрантів у громаді.

В Португалії також основну роль у питаннях інтеграції іммігрантів відіграють саме муніципалітети. У деяких районах, таких як міський район Лісабона, де в даний час проживає до половини від загальної чисельності законних іммігрантів у країні, більшість ініціатив з інтеграції іммігрантів впроваджується у тісній співпраці з місцевим громадянським суспільством та неурядовими організаціями. В цілому, уряд вітає децентралізацію зусиль з інтеграції та залучення місцевих громадських організацій та громадських ініціатив, що дозволить поліпшити взаємодію і координацію між реалізованими проектами з розвитку місцевих громад та інтеграції іммігрантів. У той же час, недостатній рівень інституціоналізації і відсутність довгострокових стратегій сталого соціально-економічного розвитку в деяких випадках є причиною недостатньої ефективності реалізованих програм в галузі інтеграції іммігрантів.

В Португалії на даний час існує два основних підходи ОМСВ до адміністративного регулювання інтеграційних програм. В одних випадках, муніципалітети створюють як і в Німеччині, консультативні ради або інші спеціалізовані органи, які виконують основну функцію щодо інтеграції

іммігрантів. В інших випадках, незважаючи на визнання існування специфічних етнічних і культурних потреб іммігрантів, всі практичні питання вирішуються через вже існуючі відділи та програми місцевих муніципалітетів. В даний час в Португалії існує близько 70 місцевих центрів підтримки інтеграції іммігрантів, розташованих в різних регіонах країни. Створення таких центрів стало можливим в результаті підписання протоколу між Верховним Комісаром, муніципалітетами та неурядовими організаціями (в основному іммігрантськими асоціаціями). Основною метою діяльності центрів підтримки є інформаційно-консультативна допомога, юридичне консультування, а також сприяння в соціальній інтеграції [153, с.107].

Наведені та багато інших прикладів свідчать, що найбільш повноцінною робота ОМСВ 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.

Ще одним важливим правом іноземців-постійних мешканців держави Конвенція про учать іноземців в суспільному житті на місцевому рівні в ст. 3 передбачає право на свободу виявлення поглядів та свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.

Право на свободу асоціації або об'єднання в політичні партії та громадські організації ст. 36 Конституції України встановлює лише за громадянами України. Однак тут слід відмітити деякі тенденції законодавчого розширення прав іноземців, в тому числі – і в межах МСВ. Так, Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року

визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання може існувати у формі громадської організації та громадської спілки.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 цього закону, засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації – 14 років. Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення [64].

Отже, на відміну від положень ч. 1 ст. 36 Конституції України, яка встановлює, що громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, наведені положення Закону України «Про громадські об'єднання» наділяють таким правом також іноземців та осіб без громадянства. В свою чергу, через діяльність громадських об'єднань їх члени можуть звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, ОМСВ, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у

порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, ОМСВ і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання та ін. (ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання»). Також органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, ОМСВ можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, ОМСВ, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань.

Окрім того, проведення консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим.

Також слід відмітити, що складовою права на асоціації можна вважати органи самоорганізації населення, в формуванні та діяльності яких можуть приймати участь іноземці. Відповідно до ст. 3 Закону України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення», орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Основним завданням органів самоорганізації населення є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних,

побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [154, с. 365].

Крім позитивних тенденцій щодо розширення можливостей членів територіальних громад, в тому числі – іноземців, на участь у МСВ в Україні, невирішеними залишається низка проблем. Наприклад, для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [155], затверджений порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Також важливе значення в цьому питанні відіграє Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976, яким забезпечується участь громадськості в проведенні громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [156].

Хоча вказані акти для ОМСВ носять обов'язків характер, саме їх виконання передбачає досить великий рівень дискреції, що створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами, їх виконавчими комітетами та посадовими особами МСВ. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їхні запити про проведення громадських експертиз, особливо які стосуються якості і вартості комунальних послуг, рівня утримання прибудинкових територій та ін. Таким чином, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов'язкове створення громадських рад при місцевих

радах, проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз [157], причому встановити право участі в таких дорадчих органах всіх членів територіальної громади в рівній мірі.

Згідно вказаній постанові, громадські об'єднання, релігійні організації, органи самоорганізації населення, професійні спілки (членами яких можуть бути іноземці) приймають участь в проведенні консультацій з органами державної влади та ОМСВ з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Такі консультації можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Щодо права на свободу виявлення поглядів та свободу мирних зборів, яке також передбачено ст. 3 Конвенції про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні, то тут слід відмітити наступне. Згідно ст. 34 Конституції України «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань». Отже використання терміну «кожний» означає розповсюдження вказаного права на всіх осіб, що знаходяться на території України, в тому числі – і на іноземців, що постійно проживають в межах відповідної територіальної громади. Зміст свободи думки і слова полягає в тому, що ніхто не може заборонити людині дотримуватися своїх думок, певним чином відображати об'єктивну дійсність у своїх уявленнях та публічно висловлювати ці матеріалізовані в мові відображення, в тому числі, погляди та переконання. Останні можуть при цьому стосуватися будь-яких сфер: релігії, зовнішньої політики, державної влади, економічних процесів, освіти і культури, розвитку законодавства тощо. Свобода слова створює значну гарантію громадського контролю над

державною владою та ОМСВ. Це конституційне право відповідає положенням основних міжнародних договорів в галузі прав людини, а також практиці Європейського Суду з прав людини.

А ось право на мирні збори в Україні ст. 39 Конституції передбачає лише для громадян України: «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [1]. Таке обмеження прав іноземців не відповідає низці міжнародно-правових актів в галузі прав людини, зокрема, ст. 20 Загальної декларації прав людини 1948 року, яка встановлює, що «кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій» [38]; ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, що також закріплює: «Кожна людина має право на свободу мирних зборів» [120]; ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, що закріплює принципове положення: «Визнається право на мирні збори» [50].

Таким чином, наведені положення міжнародно-правових актів свідчать про необхідність внесення змін до ст. 39 Конституції України та встановлення права на мирні збори та демонстрації за всіма особами, які на законних підставах проживають на території України. Такий висновок має сенс ще й тому, що причиною для організації масових зборів, демонстрацій, мітингів є не лише політичні вимоги та гасла, пов'язані із загальнодержавною політикою, а частіше за все соціально-економічні, культурні, екологічні та інші інтереси населення окремих територіальних громад, до яких люди таким чином намагаються привернути увагу місцевої влади.

Згідно ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» одним з делегованих повноважень ОМСВ щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян є:

«вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку» [81]. Однак основною проблемою у процесі реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права на свободу мирних зібрань є відсутність спеціального закону про механізм реалізації та обмеження цього права. Вже декілька років у Верховній Раді України знаходиться близько десяти законопроектів з цього питання, проте жоден із них так і не був прийнятий. Зважаючи на високу політичну та громадську активність населення України, прийняття профільного закону, який би регламентував порядок проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, є конче необхідним. Саме вивчення міжнародного досвіду, міжнародної нормативної бази, а також європейської правової традиції є ключовим, для прийняття такого закону, який має відповідати високим вимогам європейської спільноти [158, с. 45].

Отже можна дійти висновку, що іноземці, які є постійними мешканцями відповідної території України а отже – членами територіальної громади, та хочуть безпосередньо приймати участь в розвитку цієї території, можуть здійснювати такий вплив через створення або членство в громадській організації або ж органах самоорганізації населення як офіційних суб'єктів взаємодії з ОМСВ при прийнятті важливих рішень. Однак деякі дослідники, наприклад Василенко О.М., Янишевський М. та ін. вважають такі форми безпосередньої участі осіб в МСВ, як органи самоорганізації населення або ж громадські об'єднання, малоефективними. В цьому аспекті слід відмітити, що окрім нормативно-правової бази щодо участі членів територіальної громади в здійсненні МСВ, не менш важливим є сама активність цих членів та їх здатність до самоорганізації і бажання безпосередньо вирішувати питання соціального, економічного, культурного розвитку своєї громади. Це означає, що низькі показники участі іноземців-постійних мешканців України

у вирішенні питань місцевого значення пояснюється в першу чергу низьким рівнем активності громадян взагалі. Членам територіальної громади бракує знань про способи своєї участі та можливість контролю за виконанням своїх вимог. За радянські часи громадяни звикли підкорятися тим, хто приймає рішення, а не відкрито впливати на процес їх розробки та втілення в життя. Для них держава уособлювала всі інститути суспільства. При такому устрої не могло бути мови про участь населення у вирішенні питань місцевого значення. І зараз ще значна частина мешканців не розуміє ініціативної суті МСВ, ототожнюючи його з державою, не бачить різниці між цими інститутами. Низький рівень політичної культури як представників владних структур, так і населення взагалі, сприяє тому, що механізми участі громадськості не визнаються цінними інструментами реалізації політики та отримання послуг. Логіка політичних реалій в Україні робить проблематичним процес відповідного нормативного врегулювання функціонування цієї сфери [159].

Окрім вказаного права на об'єднання та на участь в органах самоорганізації населення, якими володіють іноземці-постійні мешканці в Україні, в них також є право на звернення до ОМСВ, право на вираження своїх поглядів та переконань. В деякій мірі можна говорити навіть про збільшення форм співпраці членів територіальної громади, в тому числі – іноземців, з місцевою владою, наприклад, таких, як електронні петиції та звернення через Інтернет, збільшення кількості проведення громадських слухань з найбільш гострих питань розвитку та діяльності громади, які свідчать про зростаючу роль безпосередньої участі осіб, які постійно проживають на території України, в ініціюванні та вирішенні питань місцевого значення.

3.3. Статутна нормотворчість як ефективна форма формування та реалізації муніципально-правового статусу іноземців в Україні

Одним з принципів демократичної держави, якою визначена Україна в ст.1 Конституції України, є гарантування права на МСВ. Це право здійснюється територіальною громадою як первинним суб'єктом МСВ, яка складається з жителів відповідного села, селища, міста або безпосередньо, або через обрані нею ОМСВ. В попередніх розділах роботи нами вже неодноразово відмічалась низка прогалин в діючому законодавстві щодо інституту МСВ, починаючи зі структури самої територіальної громади, підстав визначення окремих жителів членами цієї громади, їх правового статусу і закінчуючи окремими муніципальними правами членів територіальної громади, як то право на місцеві ініціативи, загальні збори за місцем проживання, місцевий референдум та багато інших.

Одним з найбільш дієвих варіантів вирішення вказаних проблем, а також можливостей врахування історичних, економічних, культурних та інших особливостей окремих територіальних громад є локальна нормотворчість, зокрема – розробка і прийняття статутів територіальних громад, які згідно ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування» можуть прийматись представницьким ОМСВ на основі Конституції України та в межах законодавства. Статутне право, попри отримання законодавчого врегулювання в незалежній Україні ще з 1997 року (тобто з моменту прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування»), лише останнім часом стає предметом окремих наукових досліджень та реальним інститутом оформлення місцевої демократії. Однак і в межах історичного минулого на землях нашої держави, і зарубіжна, зокрема західноєвропейська практика, свідчить про досить глибокі коріння цього виду локальної нормотворчості. Так, на думку доцента Чудик Н.О. «місце і роль статутів територіальних громад та інших аналогічних за своєю природою актів МСВ у процесі формування МСВ надзвичайно великі. Ще на ранніх етапах розвитку

муніципальної демократії статuti міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювався, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовіччі міські статuti вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» (міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські стіни)» [160, с. 123].

Статут територіальної громади без сумніву є важливим джерелом муніципального права, багато вітчизняних та зарубіжних вчених називають його «комунальною» або «локальною» конституцією. Однак, важливо пам'ятати про обмежений правовий характер цього акта, оскільки згідно законодавства, статут приймається в межах Конституції та законів України. ОМСВ не можуть самі привласнювати собі функцію правотворчості, оскільки це власна функція держави. Характер правотворчих рішень цих органів обмежений законодавством за територіально-суб'єктною ознакою. Крім того, держава санкціонувала створення цими органами тільки регулятивних норм. Охоронні приписи, що містять вказівку на заходи державного примусу, самі муніципальні органи встановлювати не можуть. Правові акти цих органів спрямовані на встановлення загальних правил поведінки чи на виникнення, зміну, припинення конкретних правовідносин [161, с. 46].

Отже, статут територіальної громади не може підміняти собою положення муніципальних законів. Однак, в самому Законі України «Про місцеве самоврядування» встановлено, що такі права членів територіальної громади, які пов'язані з їх безпосередньою участю в здійсненні МСВ, як загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), окрім самого закону, регулюються статутами територіальних громад. На думку дослідника Зайцевої І.О., необхідно

оптимально використовувати можливості статутного регулювання прав та свобод людини і громадянина у МСВ. Адже, як відмічає цей автор, незважаючи на те, що у п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України закріплюється, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; у ч. 2 ст. 22 встановлюється, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними; а ч. 2 ст. 57 передбачено, що Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом [162, с. 202].

Таким чином, в умовах відсутності системного та чіткого законодавчого врегулювання муніципальних прав іноземців, що постійно проживають в межах територіальної громади України та є фактично її членами, але через відсутність громадянства позбавлені реальних важелів впливу на розвиток своєї громади, однією з можливостей, що здатна заповнити цю прогалину, є норми статутів відповідних територіальних громад. Більше того, в попередньому параграфі роботи нами розглядалась практика ФРН зі створення та діяльності при місцевих муніципалітетах спеціальних органів, покликаних виконувати інтеграційну політику жителів-негромадян в місцеве співтовариство і таким чином сприяти формуванню в них статусу рівноправних та повноцінних членів німецького суспільства. Такими спеціальними органами можуть бути як інтеграційні комітети (або ради), так і уповноважені особи з інтеграційних питань (в менших за кількістю жителів громадах). При цьому було відмічено, що в багатьох «комунальних конституціях» встановлено право громади самостійно вирішувати, яка саме модель інтеграційних органів їй потрібна та визначати в статуті порядок формування, строк діяльності, склад та інші важливі питання функціонування таких органів, в першу чергу – керуючись потребами кожної окремої територіальної громади, її фінансовими спроможностями та іншими суб'єктивними факторами.

Отже, з наведеного прикладу видно, що на рівні Конституції та профільного муніципального закону не завжди є можливість та необхідність встановлювати вичерпний перелік прав та свобод членів територіальних громад, зокрема іноземців, які б повно та всебічно регулювали їх можливості зі здійснення місцевого самоврядування. Більш логічним тут видається врегулювання найголовніших принципів та засад здійснення МСВ, окреслення функцій муніципальної влади, керуючись реальним принципом децентралізації державної влади та вирішення системних проблем МСВ (як то, чітке розмежування компетенції на місцях, збільшення фінансових ресурсів для здійснення функцій МСВ, посилення відповідальності органів та посадових осіб за невиконання своїх функцій та ін.). Також керуючись принципом невичерпності основних прав та свобод людини і громадянина в Україні, в нормах статутів територіальних громад пропонується деталізувати та розширювати встановлений на рівні Конституції та законів перелік прав, а також механізми їх реалізації та гарантії захисту, що дасть змогу не лише найповніше врахувати історичні, національно-культурні, етнічні та інші особливості окремих територій нашої держави, в тому числі – і щодо складу проживаючого в ній населення, але й дозволить долучитись до цього процесу безпосередньо членам самої громади, оскільки в багатьох територіальних громадах прийняття статуту стало результатом спільної роботи ОМСВ та суспільно активної частини громади. Окрім того, зміщення пріоритету прав людини із загальнодержавного на місцевий рівень публічної влади є яскравою тенденцією розвитку як зарубіжного, так і національного муніципального права. Нами вже досліджувалось це питання в попередніх підрозділах роботи, однак слід згадати, що низка сучасних авторів відмічають першочерговість саме муніципальних прав людини, оскільки майже весь спектр своїх життєвих потреб та інтересів людина реалізує на місцевому рівні: освіта, працевлаштування, отримання соціальних та комунальних послуг, ініціювання розгляду та вирішення проблемних питань

економічного, політичного, екологічного характеру, що можуть виникнути в межах території населеного пункту та багато інших. Як відмічає дослідник Галіахметов І.А., забезпечення та охорона прав і свобод людини є найважливішим напрямом державного будівництва в Україні на будь-якому рівні – загальнодержавному чи місцевому. Але безперечним є і той факт, що саме на місцевому рівні має здійснюватися діяльність щодо первісного задоволення потреб громадян в економічній, політичній, культурній та соціальній сферах. Дійсно, соціальна інфраструктура, житлове будівництво, освіта, охорона здоров'я та громадського порядку – все це знаходиться у компетенції ОМСВ, завдяки чому запроваджується в дію механізм реалізації зазначених прав шляхом переведення їх із сфери правового статусу (закріплення їх в законодавстві) до сфери дієвої правової спроможності в рамках конкретних правовідносин у випадках, коли ефективна реалізація суб'єктивного права залежить від встановлених позитивних зобов'язань здійснювати активні дії іншими суб'єктами, в даному випадку – ОМСВ [163, с. 49-50].

Слід відмітити, що попри таку увагу та важливе значення статутів територіальних громад в теорії, на практиці далеко не всі затверджені та діючі на сьогодні статuti приділяють достатньо уваги правам, свободам та обов'язкам членів територіальної громади, особливо – мешканців-негромадян. Як такі, що досить детально врегульовують, по-перше, склад територіальної громади (відмічаючи, які конкретно жителі та з яким обсягом прав до неї входять), а також сутність цих прав та механізм їх реалізації, можна назвати статuti міст Львова, Одеси, Сум та ін. Так, ст. 1 Статуту м. Суми встановлює, що «статут територіальної громади міста Суми є місцевим нормативно-правовим актом, який встановлює в межах Конституції і законів України права, свободи і обов'язки жителів міста Суми, повноваження територіальної громади міста, механізми здійснення місцевого самоврядування, регулює відносини між територіальною громадою міста та

міською владою, визначає організаційні, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування на території міста, а також регулює інші питання, віднесені чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування» [145]. А в ст. 9 Статуту визначено, що «сумчанами визнаються жителі міста Суми, що постійно проживають у місті, незалежно від місця народження і терміну проживання в Сумах. Сумчани у своїй сукупності утворюють міську громаду. Сумчани – громадяни України, які досягли 18-річного віку і не визнані судом недієздатними, визнаються активними членами міської громади та мають усю повноту прав на участь у здійсненні міського самоврядування» [164]. Важливим в контексті аналізу муніципального статусу іноземців-постійних мешканців м. Суми є п. 3 ст. 16 Статуту, в якому визначено, що громадяни України, які тимчасово проживають на території міста, а також іноземці, особи без громадянства користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і сумчани, за винятками, установленими Конституцією, законами та міжнародними договорами України. І далі, весь перелік прав та свобод, встановлених в цьому розділі статуту, починається зі слів «кожен сумчанин», «всі жителі» і т. ін. Слід сказати, що перелік прав та свобод сумчан встановлений більш ніж широкий: свобода пересування, невтручання в особисте життя, право на працю, на відпочинок, на медичну допомогу, на бібліотечне обслуговування, на соціальний захист, на чисте повітря, на тишу, на належний благоустрій міста, на належний стан міських доріг, на приватну власність, на підприємницьку діяльність і багато інших – загалом зі ст. 18 до ст. 56 статуту. Форми безпосередньої участі сумчан в здійсненні міського самоврядування передбачені ст. 62 Статуту, до яких відносяться участь в:

- а) виборах міського голови, депутатів міської ради;
- б) міському референдумі;
- в) консультативному опитуванні сумчан;
- г) загальних зборах громадян за місцем проживання;

- г) громадських слуханнях;
- д) місцевих ініціативах;
- е) подачі колективних та індивідуальних звернень;
- є) обговоренні питань міського життя;
- ж) загальноміських та територіальних толоках;
- з) масових мирних акціях (мітингах, походах, пікетуваннях, демонстраціях);
- и) інших, не заборонених законом, формах здійснення міського самоврядування.

Аналіз наступних статей Статуту свідчить, що іноземці-постійні мешканці міста Суми можуть приймати участь в таких формах безпосередньої демократії, як загальні збори громадян за місцем проживання (до речі, як вірно відмічає дослідник Орловський О., більш точним було б вести мову про загальні збори членів територіальної громади [165, с. 13-18], оскільки згідно ст. 66 Статуту, у роботі загальних зборів громадян за місцем проживання можуть брати участь сумчани, що досягли на час зборів 18 років і проживають на відповідній території, без прив'язки до громадянства), громадські слухання (ст. 67) (це право підтверджується п. 1.4. Положення про громадські слухання в місті Суми, затвердженого рішення Сумської міської ради від 9 лютого 2005 року № 1103-МР, в якому так само встановлено, що право на участь у громадських слуханнях має кожен дієздатний житель міста, якому виповнилося 18 років), колективні та індивідуальні звернення сумчан до органів і посадових осіб міського самоврядування (ст. 69), право на особисту участь в обговоренні питань міського життя (ст. 70), загальноміські та територіальні толоки (ст. 71). Не зовсім логічним видається позбавлення членів територіальної громади міста Суми-негромадян права на внесення місцевої ініціативи, що витікає з п. 1.4. Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Сумської міської ради, затвердженого рішенням Сумської міської ради від 9 лютого 2005 року № 1102-МР: «право на внесення місцевої ініціативи у місті Суми

належить членам територіальної громади міста Суми, які мають виборче право». Як відомо, згідно Конституції та діючого законодавства, виборчим правом володіють лише дієздатні повнолітні громадяни України, а отже лише вони й можуть бути суб'єктами місцевих ініціатив в м. Суми.

Вважаємо, що такий підхід суперечить ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування», в якій встановлено, що право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, мають члени територіальної громади (без посилання на їх громадянство). Слід відмітити, що саме суб'єкти права на місцеві ініціативи в багатьох діючих статутах територіальних громад закріплюється зовсім по різному: в деяких вказується, що цим правом володіють всі дієздатні члени територіальної громади, зареєстровані в її межах, в інших – коло суб'єктів обмежується громадянами України. Така ситуація свідчить з одного боку – про необхідність врегулювання основних форм безпосередньої участі членів територіальних громад в місцевому самоврядуванні, до яких безперечно належить і право на місцеві ініціативи, на законодавчому рівні з метою уникнення їх неоднакового використання в різних громадах, а з іншого – норми тих статутів територіальних громад, які встановлюють право на місцеві ініціативи за всіма членами громади, які досягли 18 років та є дієздатними (наприклад, ст. 49 Статуту м. Чернігова [166], ст. 47 Статуту м. Хмельницького [167], ст. 22 Статуту м. Одеси [105] та інші) – як раз і свідчать про спроможність норм локальної нормотворчості розширювати права постійних мешканців-негромадян, що відповідає міжнародним та європейським тенденціям в цій галузі. Як приклад, можна навести місто Івано-Франківськ та Положення «Про місцеві ініціативи у місті Івано-Франківську», ст. 3 якого в якості ініціаторів внесення місцевої ініціативи визначає членів громади, яких має бути не менше 5 осіб, кожній з яких виповнилося 18 років та вони повинні бути зареєстровані на території міста Івано-Франківська [168]. В продовження цього, ст. 5 визначає, що для

внесення місцевої ініціативи ініціативній групі необхідно зібрати 200 підписів членів територіальної громади, які досягли 18 років та зареєстровані в межах територіальної громади міста Івано-Франківська [168]. Якщо вже говорити про статутне регулювання права членів територіальної громади на місцеві ініціативи, слід згадати м. Хмельницький, яке до речі першим отримало розроблений та затверджений статут територіальної громади ще в жовтні 1997 року, і в якому одним з головних надбань є саме розділ про місцеві ініціативи, яких в Хмельницькому пройшло вже понад 40. В ньому закріплений надзвичайно простий механізм: 5 хмельничан, які досягли 16 років (єдиний статут, що надає право місцевої ініціативи членам територіальної громади з 16 років, всі інші – з 18) реєструють ініціативну групу, після того проводять збори членів громади чисельністю не менше 30 осіб обов'язково у присутності депутата. Цього достатньо для того, щоб місцева ініціатива була зареєстрована в міській раді та могла бути винесена на розгляд сесії міської ради [167, ст.ст. 46-48].

Цікавим відносно врегулювання правового статусу іноземців-членів територіальної громади є Статут м. Одеси, ст. 4 якого встановлює, що «міська громада складається з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають та зареєстровані на території міста Одеси. Члени міської громади мають рівні права на участь у міському самоврядуванні, крім випадків, встановлених законодавством» [105]. Далі, в Розділі IV Статуту закріплюються форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні МСВ, серед яких передбачені місцеві вибори та референдуми (ст. 21), місцеві ініціативи (ст. 22), громадські слухання (ст. 23), загальні збори громадян за місцем проживання або у встановлених випадках – конференції представників членів територіальної громади (ст. 26), участь в звітуванні перед міською громадою посадових осіб та ОМСВ, а також право на отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб міського

самоврядування (ст.2 8), звернення громадян (ст. 29), створення постійно діючих консультативних рад при ОМСВ (ст. 31), участь в проведенні громадських експертиз (ст. 32), створення органів самоорганізації населення (ст. 19). Важливо відмітити, що окрім права на участь в місцевих виборах та референдумах, яке згідно Конституції України належить лише громадянам України, всі інші перелічені права, пов'язані із безпосередньою участю в здійсненні МСВ, передбачені Статутом м. Одеси, належать кожному члену територіальної громади в рівній мірі, в тому числі – і іноземцям.

Загалом аналіз багатьох статутів територіальних громад дає змогу говорити про майже однаковий підхід до визначення структури територіальної громади: до неї входять всі жителі, що зареєстровані в установленому законом порядку як постійні мешканці громади, також відмічається рівність членів територіальної громади, незалежно від раси, національності, майнового та соціального стану, строку проживання на території громади і т.д., окрім виключень, встановлених законом.

Перелік форм безпосередньої участі членів територіальних громад в здійсненні МСВ також визначається єдиним чином: місцеві вибори та референдуми, громадські опитування (консультативні референдуми), місцеві ініціативи, звернення громадян, загальні збори жителів за місцем проживання, громадські слухання, закріплюється невичерпність перелічених форм та сприяння розвитку нових способів безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення. Іноземці, які є постійними мешканцями території України, з деякими обмеженнями, в цілому визнаються членами територіальних громад та суб'єктами відповідних муніципальних прав. Щоправда, в нормах окремих статутів спостерігається повне виключення всіх жителів-негромадян зі складу територіальної громади, як наприклад, в ст. 1 Статуту м. Житомира встановлено: «територіальну громаду міста Житомира складають усі жителі міста – громадяни України, які мають права голосу на місцевих виборах та

zareestrowani u vstanovlenomu porjadku v misti Zhytomiri» [108]. Descho po inshomu, ale vse zh istотно обмежуючі права іноземців-членів територіальної громади, їх статус, врегульовує Статут м. Вінниці, ст. 2.1. якого встановлює: «Членами територіальної громади міста Вінниці є мешканці міста, які постійно проживають на території міста Вінниці відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України.

Члени територіальної громади міста, як суб'єкти реалізації права на МСВ поділяються на тих, що володіють правом голосу і тих, які не володіють правом голосу.

Членами міської громади з правом голосу є дієздатні громадяни України, які досягли повноліття і постійно проживають на території міста Вінниці відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» та інших актів законодавства України. Члени міської громади з правом голосу володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах ОМСВ, мають право брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, володіють правом місцевої ініціативи.

Негромадяни України (громадяни інших держав, особи без громадянства), які постійно проживають на території міста, неповнолітні члени територіальної громади міста Вінниці, а також члени міської громади, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними, є членами територіальної громади без права голосу.

Члени міської громади без права голосу не володіють активним і пасивним виборчим правом на виборах органів місцевого самоврядування, не беруть участі у місцевих референдумах, загальних зборах (конференціях) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, не володіють правом місцевої ініціативи.

ОМСВ, комунальні підприємства, установи, організації у місті Вінниці здійснюють заходи, спрямовані на забезпечення соціальних, освітніх, інших прав членів міської громади без права голосу, сприяють залученню їх до активного життя міської громади» [107, ст. 2.1].

Таким чином, ми бачимо, що у м. Вінниці іноземці визнаються членами територіальної громади, навіть гарантуються їх соціальні, освітні та інші права, але реальних можливостей для участі у вирішенні питань місцевого значення вони позбавлені. Такі наведені приклади свідчать про об'єктивізацію необхідності перегляду ОМСВ та представникам територіальних громад положень своїх статутів та внесення до них змін, оскільки вони не відповідають ані нормам національного законодавства, ані міжнародним стандартам в галузі прав людини, які все активніше визнають кожную особу повноцінним суб'єктом особистих, економічних, соціально-культурних, а також політичних прав – принаймні на місцевому рівні – в тій державі, де вона постійно на законних підставах проживає, незалежно від громадянства.

Одним з найяскравіших прикладів того, яким чином може здійснюватись розширення прав іноземців саме з ініціативи місцевої влади та громади, є досвід Швейцарії. В цій країні процес поступового розширення прав іноземців та включення до його обсягу, окрім соціальних, економічних, культурних прав також і політичних, визначається як саме тенденція «ініціативи знизу». Вже зазначалось, що в швейцарських кантонах Невшатель і Юра іноземці, що постійно проживають в межах кантону, отримали право приймати участь в місцевих виборах ще в 1849 році. Такий підхід є досить правильним, адже, як стверджує Шапаров А.Є., це об'єктивує посилення ролі регіонів, бо саме вони можуть бути більш сприйнятливими до інновацій в галузі інституціоналізації політичної участі іноземців-резидентів перш за все через економічні інтереси територій [126, с. 177-189], залучення та збільшення обсягів іноземних інвестицій, розвитку

бізнесу, що можливо досягти лише через максимальну інтеграцію жителів в місцеву громаду та їх ідентифікацію себе як важливої складової частини громади, здатної впливати на її розвиток.

Наслідком делегування вирішення питань про можливість електоральної участі іноземців з загальнодержавного на регіональний та муніципальний рівень стало те, що ситуація із політичними правами іноземців-постійних мешканців може значно відрізнятись в межах окремих суб'єктів території держави. Так, лише в 5 з 26 кантонів Швейцарії іноземці користуються правом обирати і бути обраними, а також брати участь у референдумах по різних ініціативам. У всіх випадках, перш ніж отримати таке право, іноземні громадяни повинні спочатку прожити в Швейцарії і / або кантоні певну кількість років.

Іноземні громадяни в кантонах Фрібур і По не мають права голосу на кантональному рівні. Однак вони можуть голосувати, обирати і бути обраними на муніципальному рівні. В кантоні Женева іноземці також обділені правом голосу на кантональному рівні. На муніципальному рівні їм дозволено голосувати і обирати, але вони не мають права обиратися в органи муніципалітету. Вже згадувані нами кантони Юра і Невшатель надали своїм іноземцям-постійним жителям право брати повноправну участь в кантональних голосуваннях і виборах, але лише у вигляді активного виборчого права – на цьому рівні у них немає права висувати свою кандидатуру на виборні посади. На муніципальному рівні вони користуються як пасивним, так і активним виборчим правом.

Три кантони в німецькій частині Швейцарії – Аппенцель-Ауссерроден, Граубюнден і частково Базель-міський – надали громадам право самим вирішувати питання про політичні права «своїх» іноземців [169]. Але поки що в цих кантонах лише невелика частина громад проголосувала за надання іноземцям відповідних виборчих прав.

Слід також відмітити, що процеси подальшого розширення прав іноземців в Швейцарії тривають: в червні 2015 року в м. Берн громадяни на референдумі підтримали ініціативу надання іноземцям з необмеженим або обмеженим строком проживання в місті права звертатись до міського парламенту із власними ініціативами. Для того, щоб парламент м. Берн розглянув таку ініціативу, її мають підписати 200 іноземців, зареєстрованих на території міста. Таке саме право надали іноземцям в 2008 році м. Бургдорф та невелика громада в 15 тис. жителів в історичному регіоні Емменталь.

Окремий досвід щодо розширення прав іноземців саме на рівні актів регіональної та муніципальної влади, а отже – і формування статусу рівноправних членів місцевої громади, мають і США. Конституція США не перешкоджає регіональним і місцевим рівням влади визначати коло осіб, що володіють виборчими правами. У кількох містах штату Меріленд негромадяни мають виборчі права з 1991 року. Пізніше практика наділення іноземців-резидентів виборчими правами була поширена у Вашингтоні, Лос-Анджелесі, Сан-Дієго і інших містах США.

Тенденції розвитку міжнародно-правових принципів щодо посилення ролі місцевої влади у встановленні та захисті муніципальних прав людини знайшли своє відображення також в прийнятій в 2000 році Європейській Хартії з охорони прав людини у місті (European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City) [170], чому посприяла проведена у 1998 році в Барселоні конференція «Міста за права людини», яка була організована на честь 50-тої річниці Загальної декларації прав людини і яка об'єднала ряд муніципалітетів європейських країн, що стали ініціаторами розробки й прийняття даного міжнародно-правового акту. Роль цього міжнародного акту в системі нормативного регулювання муніципальних прав людини досліджує професор Голяк Л.В. Він відзначає, що метою учасників конференції був заклик міжнародного співтовариства до визнання муніципальних утворень у

якості ключових учасників щодо забезпечення прав людини на локальному рівні, просування ідеї підвищення рівня забезпечення й захисту прав людини у своїх містах та сприяння її розповсюдження на міжнародному рівні для створення більш справедливого й мирного світу [171, с. 56].

З позиції локального врегулювання статусу іноземців-постійних мешканців, що досліджується нами в даному підрозділі роботи, Європейська Хартія з охорони прав людини у місті є важливою тому, що «її метою є заохочення підвищення поваги до прав людини з боку муніципальних органів влади, сприяння інтеграції мешканців міст у суспільне життя, підвищення їх політичної активності та залучення до управління справами міста, а також прагнення зробити муніципальне управління більш ефективним і доступним для громадськості. Права, що закріплені у даній Хартії, поширюються на всіх мешканців міста на принципах рівності незалежно від національності, кольору шкіри, віку, статі, сексуальної орієнтації, мови, релігії, політичних переконань тощо. Наголошується на необхідності захисту особливо вразливих груп населення, зокрема, інвалідів, життя яких повинно бути інтегроване у суспільне життя, для чого повинні створюватися адаптовані до них місця для роботи та проживання, забезпечуватися можливість пересування тощо (в цьому контексті іноземців можна вважати вразливою групою, оскільки для повноцінної інтеграції в місцеву громаду їм слід подолати мовний бар'єр, соціально культурну адаптацію та ін. – Авт.). Муніципальна влада повинна приймати всі необхідні заходи для надання допомоги у соціальній інтеграції всіх громадян, незалежно від причин їх уразливості, тим самим запобігаючи дискримінації щодо них. Крім того закріплюється ціла низка громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, серед яких можна виділити такі права, які, передусім, стосуються саме мешканців міських районів – це право на гідне, з усіма вигодами та достатньої площі житло, на захист від забруднення, право на здійснення демократичного контролю над осередком свого проживання,

на охорону здоров'я (розбудова закладів для надання медичних послуг), культурне дозвілля (наявність спортивних та інших культурних споруд), свободу пересування (забезпечення мережею громадського транспорту), забезпечення водою та іншими енергетичними ресурсами і відповідною комунікацією тощо» [171, с. 56].

Досить вагому роль в розробці міжнародних принципів регулювання та захисту прав людини органами місцевої влади здійснює Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ. Цей інституційний орган РЄ був створений Комітетом міністрів РЄ 14 січня 1994 року саме як консультативний та наглядовий орган в галузі розвитку місцевої та регіональної демократії країн-членів цієї міжнародної регіональної міжурядової організації, що об'єднує 47 держав-членів континенту. Діяльність цього міжнародного органу базується на розумінні того, що ОМСВ на рівні міст, селищ, сіл і районів значною мірою орієнтовані на забезпечення нагальних потреб місцевих громад і в цілому зберігають найвищий кредит довіри серед мешканців відповідних територій. Люди, об'єднані спільністю проживання та світосприйняття, мають більший потенціал до побудови конструктивної співпраці зі своїми виборними представниками та адміністраторами.

Таким чином, закріплений у нормах міжнародного права принцип забезпечення прав і свобод людини і громадянина ОМСВ, що передбачає створення та розвиток на території, на яку розповсюджується юрисдикція територіальної громади, умов і гарантій реалізації зазначених прав, слугують взірцем для національних законодавств різних країн, зокрема, й України [171, с.57].

За таких умов розвиток національної локальної системи закріплення, забезпечення, реалізації та захисту прав людини можливий лише через посилення ролі муніципально-правових актів, серед яких найголовнішим є статут територіальної громади. Тут слід відмітити, що низка існуючих проблем в Україні, зокрема в галузі регулювання статусу членів

територіальних громад, обсягу їх прав та обов'язків, обмеження в деяких випадках муніципальних прав членів громади-негромадян, які окреслювались нами вище, пов'язані з тим, що на сьогоднішній день статут громади поки що залишається фактично факультативним документом, ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування» встановлює, що статут «може бути прийнятий», тобто законодавець не визначив обов'язковість наявності Статуту для громади. Також закон нічого не говорить про структуру та зміст Статуту. Як вірно відмічає І. Абрам'юк – експерт проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» в своєму електронному курсі «Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях» [172, с. 26], «Статут має стати документом, який у обов'язковому порядку розробляється та ухвалюється у кожній громаді. Окрім цього, у законі має бути визначено, які питання мусять бути врегульовані саме у Статуті». Далі він наголошує, що «належне врегулювання механізмів участі громадян корисне як для громади, так і для місцевої влади, оскільки забезпечує:

- громадянам – реальні можливості реалізації наданих законом прав, навіть у випадках, коли між владою та громадою немає порозуміння;
- місцевій раді – захист від нерозуміння громадою рішень, що ухвалюються радою, та від спроб окремих громадян збурювати громаду, провокуючи конфлікт із радою в своїх особистих інтересах.

Запровадження у громаді механізмів участі сприяє самоорганізації громади з метою впорядкування власної життєдіяльності та розвитку, згуртуванню навколо прагнення вирішити спільні проблеми. У результаті через формування спільної позиції громадян із важливих питань посилюється вплив громади на місцеву раду» [172, с. 28].

Наріжним каменем у процесі формування дієздатних територіальних громад є питання місця та ролі жителів-членів територіальних громад – у системі МСВ, ступеня їх участі в розв'язанні проблем на місцях і

гарантованість реалізації цих процесів. Натомість, юридична невизначеність статусу членів територіальних громад є нині основною причиною стримування розвитку локальної демократії, гальмуючи формування дієздатних і самодостатніх муніципальних спільнот. Безумовно, що успішне розв'язання цих життєважливих питань має пріоритетне значення у сфері забезпечення ефективної діяльності всієї управлінської системи в державі відповідно до трансформаційних змін у суспільстві [173].

Висновки до розділу III:

Дослідження повноважень та діяльності органів державної влади в галузі формування статусу іноземців як членів територіальних громад в Україні, дає можливість констатувати, що така діяльність проводиться вкрай повільно та безсистемно. Однак попри низку існуючих проблем як законодавчого, так і практичного характеру можна зробити наступні висновки:

- членами територіальної громади згідно ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр», тобто окрім громадян України, до складу територіальної громади входять іноземні громадяни, особи без громадянства, але не всі, а лише ті іноземці, які постійно проживають в її межах. Оскільки 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, використання термінів «іноземець-постійний мешканець» та «іммігрант» є рівнозначними;

- з викладеного вище слідує, що важливою складовою державної політики щодо формування статусу іноземців-членів територіальної громади є державна міграційна політика, оскільки саме в її межах відбуваються основні

дії, направленні на закріплення основних прав та свобод мігрантів, їх гарантій реалізації та захисту. Згідно положень затвердженої в 2011 році «Концепції державної міграційної політики», одним із завдань державних органів влади є здійснення заходів, пов'язаних з інтеграцією іноземців та осіб без громадянства, в українське суспільство як необхідної складової їх повноцінного членства в місцевому співтоваристві. Однак проблема існуючої на сьогодні концепції міграційної політики полягає в декларативному характері більшості з її положень та відсутності реальних механізмів забезпечення повноцінної інтеграції іммігрантів в місцеве співтовариство. В зв'язку з цим пропонується розробити нову концепцію державної міграційної політики, яка б з одного боку захищала національні інтереси нашої держави, але з іншого була спрямована на пріоритет прав людини та відповідала європейським тенденціям максимального розширення прав мігрантів, які постійно та протягом довгого часу проживають в межах європейських держав, аж до наділення їх політичними правами – принаймні на місцевому рівні;

- 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. Враховуючі дещо умовний, а іноді досить складний в бюрократичному плані 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 (в тому числі іноземець) може вважатись членом відповідної територіальної громади і визначити такими: наявність власної/орендованої нерухомості, здійснення

підприємницької діяльності, сплата податків особою або сплата роботодавцем податків за особу і т.д;

- в контексті проблеми визнання особи членом конкретної територіальної громади слід відмітити, що незважаючи на використання в законодавстві терміну «жителі», сьогодні відмічається існування діаметрально протилежних доктринальних точок зору та нормопроєктних пропозицій щодо входження до її складу іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців та ін. Окремі дослідники статусу та структури територіальної громади, так само як і окремі автори законопроектів про форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні (наприклад – законопроекту «Про місцеві ініціативи» 2011 року) не вважають негромадян членами територіальної громади через відсутність у них права голосу на виборах та референдумах. Це свідчить про необхідність вдосконалення муніципального законодавства та чіткого визначення як структури територіальної громади, так і її конкретних можливостей щодо здійснення місцевого самоврядування, а саме встановлення, що будь-яка особа, яка постійно проживає в межах територіальної громади, незалежно від громадянства, строку такого проживання та інших суб'єктивних факторів має рівні права на участь в здійсненні місцевого самоврядування, так само як і рівні обов'язки, за виключенням тих, що прямо передбачені в Конституції;

- вивчення досвіду окремих зарубіжних країн щодо ролі органів місцевого самоврядування в питаннях інтеграції мігрантів свідчить, що найбільш повноцінною їх робота в галузі реалізації та захисту прав іноземців – постійних мешканців (іммігрантів, біженців), можлива лише за наявності її структурування, з метою створення 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 громади та

представниками місцевої влади, завдяки чому їх інтереси та наявні проблеми вирішуються безпосередньо та швидко. Таким чином, в процесі розробки нової концепції державної міграційної політики держави, а також в умовах реформування структури органів місцевого самоврядування пропонується ввести інститут уповноваженого територіальної громади з інтеграційних питань (так само як і з інших важливих питань розвитку громади та захисту муніципальних прав людини) і наділити його повноваженнями з реалізації на місцях загальнодержавної міграційної політики та розробки муніципальних програм допомоги та захисту прав іноземців-постійних мешканців як членів територіальної громади;

- окремим недоліком муніципально-правового статусу іноземців як членів територіальної громади є прогалини законодавства, зокрема – щодо форм безпосередньої участі в місцевому самоврядуванні. Так, на сьогодні відсутні профільні закони «Про місцеві ініціативи», «Про загальні збори членів територіальної громади», «Про мирні зібрання», навіть «Про місцеві референдуми» та ін. Це в свою чергу призводить до обмеження в низці випадків відповідних муніципальних прав, особливо для жителів-негромадян, оскільки в умовах відсутнього або нечіткого законодавства муніципальні органи при розробці та прийнятті статутів громади самостійно визначають в його положеннях суб'єктів вказаних прав, їх способи реалізації та ін.;

- 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» закріплено, що 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). Така різноманітна практика свідчить про необхідність розроблення типового статуту територіальної громади, в якому доцільним було б визначати максимальний обсяг муніципальних прав та свобод членів громади та надати можливість розширювати цей обсяг за допомогою нових та додаткових форм безпосередньої участі в здійсненні місцевого самоврядування;

- процес розширення прав іноземців в місцевому самоврядуванні України має проходити під впливом активних міжнародних тенденцій в цьому напрямку. Тут важлими є не лише положення основних міжнародно-правових актів в галузі прав людини, яким національне законодавство України має відповідати, але й практика діяльності численних міжнародних організацій та органів в галузі розвитку місцевої демократії та її окремих інститутів, як то Рада з прав людини ООН, ООН-Хабітат, Рада Європи, її Конгрес місцевих і регіональних влад та інші. Під впливом цих організацій постійно відбуваються різного роду заходи, розробляються програми та інвестиційні проекти з приводу створення умов, що сприяють визнанню права колективів муніципальних співтовариств самостійно вирішувати питання соціального, економічного, екологічного характеру, визначати політику адміністрації з точки зору дотримання інтересів і прав мешканців. Чіткий євроінтеграційний курс нашої держави вимагає сприйняття та імплементацію існуючого міжнародного досвіду в галузі муніципальних прав людини як обов'язкового складового елементу приєднання до єдиного правового, економічного та культурного європейського простору.

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 стаття 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 статтю 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 реєстрацію за місцем проживання, яка здійснюється на підставі Закону «Про

свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11 грудня 2003 року. Враховуючі 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр
2. Черкес М.Е. Международное право : учебное пособие / М. Е. Черкес. – Одесса, 1998. – 186 с.
3. Положення про іноземців в УРСР від 28 березня 1922 року // Збірник наказів України. – 1922. – №14. – С. 237.
4. Константинов С.Ф. Еволюція поняття іноземців та осіб без громадянства в Україні / С.Ф. Константинов // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 13. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 209-214.
5. О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик : Закон Союза ССР от 19 августа 1938 года // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г. – М. : Гос. из-во юрид. лит-ры, 1956. – С. 64.
6. Богуславский М. Новый советский закон о правовом положении иностранных граждан в СССР / М. Богуславский // Советский ежегодник международного права, 1982. – М. : Наука, 1983. – С. 71-94.
7. Губин В.Ф. Новая Конституция и статус иностранцев в СССР / В. Ф. Губин // Советский ежегодник международного права, 1979. – М. : Наука, 1980. – С. 80-97.
8. Чехович С.Б. Загальна характеристика суб'єктів правового статусу іноземців та осіб без громадянства / С. Б. Чехович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – №6. – С. 41-51.
9. Бобокал О.М. Актуальні питання конституційно-правового статусу іноземців в Україні / О. М. Бобокал // Держава і право : Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 61. – С. 101-107.
10. Кручинин А.С. Проблемы формирования понятия «неграждане» [Электронный ресурс] / А.С. Кручинин // Режим доступа:

<http://www.lawmix.ru/comm/1784/>.

11. Петров Є.Ю. До проблеми поняття «іноземець» та видів іноземців в Україні / Є. Ю. Петров // Право і безпека. – 2012. – № 3. – С. 56-59.
12. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
13. Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР. – М., 1982. – 160 с.
14. Басик В. П. Правовые режимы граждан и иностранцев в России и мире / В.П. Басик // Право и политика. - 2003. - № 4. - С. 30-43.
15. Назаров Т.К. Правовий статус іноземців в Україні : Учбовий посібник. – Київ : «Правник». – НАВСУ, 1997. – 69 с.
16. Французский гражданский кодекс 1804 г. (с позднейшими изменениями на 1939 г.) [Электронный ресурс] / Пер. И.С. Перетерского – М., 1941. – Режим доступа: http://www.ipsub2.udsu.ru/download/kafedra_tiigip/igpzs/documents/fgk.doc
17. Руська Правда. Тексти на Основі 7 Списків та 5 редакцій. Склавав та підготував до друку проф. С. Юшков [Електронний ресурс] - Київ : Видавництво Української Академії Наук., 1935 р. – Режим доступу до ресурсу : [litopys.org.ua / yushkov / yu.htm](http://litopys.org.ua/yushkov/yu.htm).
18. Назаренко Н.И. Правовое положение иностранцев в отечественном законодательстве XI – первой половины XVII вв. : дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2004. – 182 с.
19. Очерки истории немцев и менонитов юга Украины : моногр. в соавторстве / [С. И. Бобылева, Н. В. Бочарова, О. В. Кудинова, Н. В. Осташева (Венгер), Л. С. Тутик]; ред. С. И. Бобылева. – Днепропетровск: Арт-Пресс, 1999. – 231 с.
20. Негода Ю. Законодавчі акти Російської Імперії як джерело вивчення правового статусу іноземців Південної України (60-ті роки XVIII – 70-ті XIX

ст.ст.) / Ю. Негода // Історичні і політологічні дослідження. – 2010. - №3-4 (45-46). – С.92.

21. Полное собрание законов Российской Империи. – 1-е собрание: В 45 т. – СПб, 1830. – Т. 16 (1762-1764), № 11880. – С. 312.

22. Смирнова Е.С. Регулирование правового статуса иностранцев в России до начала XIX века. / Е.С. Смирнова // Журнал российского права. - №9. - 2004 г. – С.142-151.

23. Тесленко А.М. Правовой статус иностранцев в России (вторая половина XVII – начало XX вв.): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – 226 с.

24. Свод учреждений и уставов о колониях иностранцев в империи // Свод законов Российской Империи. – СПб., 1857. – Т.12. – Ч.2. – С.1-100.

25. Правила про устрій поселян-власників (у минулому колоністів), поселених на казенних землях в губерніях С.-Петербурзькій, Новгородській, Самарській, Саратовській, Воронежській, Полтавській, Катеринославській, Херсонській, Таврійській і в області Бессарабській, прийняті в 1871 році // Хрестоматія з історії держави і права України. : Навч посібник для юрид. вищих навч. закладів і фак. : У 2 т. / В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький. За ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – Т.1 : 3 найдавніших часів до початку XX ст. – 432 с.

26. Петков С. В. Переселенські національні меншини на українських землях у складі Російської імперії в XVIII – на початку XX ст. (історико-правове дослідження) : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Петков Сергій Валерійович ; Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – 17с.

27. Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.

28. Про громадянство Української Держави: Закон від 2 липня 1918 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(08\)02.zakon.php](http://hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(08)02.zakon.php)м.
29. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm#1>
30. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 10 березня 1919 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T190001.html
31. Белковец Л.П. Иностранцы в Советской России (СССР): регулирование правового положения и порядка пребывания (1917 – 1939-е гг.) Первая часть. / Л.П. Белковец // Вопросы права и политики. – 2013. - № 5. - С.296-350.
32. Про правове становище іноземних громадян в СРСР : Закон від 24 червня 1981 року // Відомості Верховної Ради. – 1981. – № 26. - Ст. 836.
33. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 04.02.1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
34. Погорецька Н. Правовий статус іноземців в Україні / Н. Погорецька // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2012. – №4. – С. 20-25.
35. Тодыка Ю.Н. Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. Учебное пособие. – Х. : Факт, 1998. – 105 с.
36. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / Кравченко В. В. – Вид. 3-тє, виправ. та допов. – К.: Атіка, 2004. – 512 с.
37. Петров Є.Ю. Принципи конституційно-правового статусу іноземців в Україні [Електронний ресурс] / Є.Ю. Петров // Форум права. – 2012. – №1. – С. 768. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12pejivu.pdf> .

38. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
39. Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/437-2013-п>.
40. Про зайнятість населення : Закон України від 05 липня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
41. Чорба О.В. Конституційно-правовий статус іммігранта в Україні / О.В. Чорба // Правове життя сучасної України. – 2008. – С.163-165.
42. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №41. – Ст.197.
43. Тиндик Н.П. Імміграційна політика держави та інститут громадянства / Н.П. Тиндик // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2002. - №2. – С.31-36.
44. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в Українське суспільство на 2011-2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-р>
45. Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/567-2011-%D0%BF>.
46. Чернолуцкий Р. Комплексный анализ законодательства в области защиты прав иностранцев в Украине [Электронный ресурс] – Режим

доступа: <http://jurcomm.com/kompleksnyi-analiz-zakonodatelstva-v-oblasti-zashchityi-prav-inostrantsev-v-ukraine/>.

47. Кобец П.Н. Особенности правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства по законодательству некоторых зарубежных стран / П.Н. Кобец // Международное публичное и частное право. – 2004. - №4. – С.59-64.

48. О пребывании иностранцев на территории Чешской Республики: Закон Чехии от 1 января 2011 года [Электронный ресурс] – Режим доступа: zakon-online.cz.

49. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України від 11.12.2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 15. – Ст.232.

50. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

51. Інтеграція мігрантів в Україні. Оцінка стану та потреб. Звіт для Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) (Варшава, 2011) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/81761>.

52. Кодекс законів про працю України : офіц. текст, затверджений Законом № 322-VIII від 10.12.1971 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

53. Горбань О.П. Зміст та особливості права на працю іноземців та осіб без громадянства за чинним трудовим законодавством України [Електронний ресурс] / О.П. Горбань // Актуальні проблеми права: Збірник наукових праць. – 2007. - №10. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arptip/2007_10/index.html.

54. Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/437-2013-%D0%BF>.

55. Кельман Л.М. Теоретичні аспекти права на працю іноземців в Україні / Л.М. Кельман, Д.-М.Ю. Попович // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. - №3. – С.156-164.
56. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 31-32. – Ст.263.
57. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 37-38. - Ст.2004.
58. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №4. – Ст.19.
59. Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою КМУ 22 червня 2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/667-2011-п>.
60. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.12.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. - №5. – Ст.21.
61. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - №3. – Ст.10
62. Темірова І.Ю. Політичні права і громадянство для іммігрантів : пережиток минулого чи вимога сучасності? / І.Ю. Темірова // Слов'янський вісник : Збірник наукових праць. – 2011. – Випуск №12. – С.254-256.
63. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. – Ст.256.
64. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 1. – Ст.1.

65. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11.1950 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004
66. Зубенко Г.В. Особливості реалізації політичних прав в Україні іноземцями та особами без громадянства / Г.В. Зубенко // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2012. - №1000. – Випуск №11. – С.98-101.
67. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 45. - Ст.397.
68. Власенко О. Право на свободу мирних зборів у міжнародних документах та їх імплементація в національне законодавство / О. Власенко // Підприємництво, господарство і право : Науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2009. - №10. – С.43-45.
69. Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства: Затверджено Указом Президента України від 10 червня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/248/2016>
70. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст.112.
71. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум, 2000. – 704 с.
72. Баймуратов М. О. Феноменологія муніципальних прав людини [Електронний ресурс] / М. Баймуратов // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. - №1. – С. 52-56. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/mcrru_2013_1_20
73. Воеводин Л.Д. Конституционные проблемы правового положения советских граждан : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1973. – 36 с.

74. Общая теория права и государства : Учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / В. С. Афанасьев, А. П. Герасимов, В. И. Гойман [и др.] ; под ред. : В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 517 с.
75. Єдність та відмінність понять «людина», «особистість», «громадянин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukped.com/skarbnichka/363-.html>
76. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 – К., 2003. – 20 с.
77. Батанов О. В. Муніципальне право України : Підручник / Відповідальний редактор М. О. Баймуратов – Х. : «Одіссей», 2008. – 528 с.
78. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України : Підручн. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – 352 с.
79. Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади : поняття та класифікація. / С. Ю. Русанова // Форум права. - №2. – 2009. – С. 369-374.
80. Бондарь Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие : Конституционализация муниципальной демократии в России / Бондарь Н.С. / Учебник. – М. : Норма, 2008. – 592 с.
81. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. - Ст.170.
82. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Саратов, 2003. – 414 с.
83. Лапаева Л.Е. Право граждан на участие в местном самоуправлении как субъективное публичное право / Л. Е. Лапаева // Право и права

человека в условиях глобализации (материалы научной конференции). – М., 2006. – С.141- 142.

84. Бальцій Ю.Ю. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні : поняття та зміст / Ю. Ю. Бальцій // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2011. – Вип.1 – С.74-80.

85. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 36-37. – ст.366.

86. Чернега Р.Т. Реалізація права громадян на участь в місцевому самоврядуванні в Україні [Електронний ресурс] / Р.Т. Чернега // Суспільство. Держава. Управління. Право : Науковий журнал. – Режим доступу: <http://ukr-suspilstvo.com/ua/?p=126>.

87. Про прийняття за основу проекту Закону України про місцевий референдум : Постанова Верховної Ради України від 19.04.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3241-17>

88. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. / Під редакцією Толкованова В. В. – Київ : Крамар, 2011 – 199 с.

89. Буханець О.В. Конституційне право громадян на звернення до органів державної влади : роз'яснення Міністерства Юстиції України від 04.04.2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/39684>.

90. Цимбалюк В.М. Поняття права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування / В.М. Цимбалюк // Митна справа. – 2012. - №4 (82). – Частина 2. – Книга 1. – С.148.

91. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - №33. – Ст.175.

92. Сьох К.Я. Види конституційного права громадян України на службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknuvs/2012_1/soh.htm.
93. Волинка К. Проблема збереження прав і свобод особи в Україні / К. Волинка // Людина і політика. – 2000. - №1. - С. 64-68.
94. Шиба О. Правовий механізм регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / О. Шиба // Науковий вісник Чернівецького університету. - 1996. - №4-5. - С. 172-178.
95. Хоменець Р. Правовий статус фізичної особи як суб'єкта місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Людина і політика. - 2001. - №3. - С. 132-138.
96. Закон про місцеве самоврядування в Україні : науково-практичний коментар / За ред. Опришко В.Ф. – К. : Парламентське видавництво, 1999 – 400 с.
97. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні / М.П. Орзіх // Міське та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 4 (9). – С.44-52.
98. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х., 2000. – 80 с.
99. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні : поняття та ознаки / О.В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - №2 (12). – С.52.
100. Журавель Я. Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні / Я. Журавель // Право України. – 2006. - №8. – С.76-77.
101. Про проект Закону України про місцеве самоврядування : Постанова Верховної Ради України від 25.12.1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/640/96-вр>

102. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №18 . – Ст. 133.
103. Проект Закону про місцеве та регіональне самоврядування в Україні №10025 від 09 лютого 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42500.
104. Хоменець Р. Особливості правового статусу фізичних осіб як суб'єктів місцевого самоврядування / Р. Хоменець // Право України. – 2001. - №11. - С. 36-38.
105. Про затвердження статуту територіальної громади м. Одеси : Рішення Одеської міської ради від 25.08.2011 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/acts/council/36244/>.
106. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п>.
107. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Вінниці : Рішення Вінницької міської ради від 11.11. 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/Lists/VinnytsyaCity/ShowContent.aspx?ID=3>.
108. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Житомира : Рішення Житомирської міської ради від 23.12.2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zt-rada.gov.ua/pages/p1070>.
109. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Львова : Рішення Львівської міської ради від 28.03.2002 року [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=2205&Itemid=41.

110. Проект Закону про місцеві ініціативи № 3740 від 06.12.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256.

111. Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_055/page4

112. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_029

113. Яковюк І. Державний суверенітет і права людини: питання співвідношення і пріоритету / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – №2. – С.18-31.

114. Черниченко С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии / С. В. Черниченко // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 3. – С. 33-48.

115. Декларація про права людини відносно осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_227.

116. Права неграждан : Доклад проф. Дэвида Вайсбродта, представленного Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ООН в августе 2003 года (Нью-Йорк и Женева, 2006 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizensen_ru.pdf

117. Протокол №7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22.11.1984 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_804.

118. Європейська конвенція про місце постійного проживання (ETS № 19), прийнята Радою Європи 13 грудня 1955 року, м. Париж [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_317.
119. Європейська угода про правила, що регулюють пересування осіб між державами-членами Ради Європи (ETS N 25), прийнята Радою Європи 13 грудня 1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_231
120. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнята 5 лютого 1992 року, м. Страсбург [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [// www.uazakon.com/document/tpart14/lsx14768.htm](http://www.uazakon.com/document/tpart14/lsx14768.htm).
121. Акт об избрании членов Европейского парламента всеобщим прямым голосованием 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/constit/16>
122. Трыканова С.А. Реализация избирательных прав иностранными гражданами на выборах органов местного самоуправления в России и Европейском союзе : теория и практика [Електронний ресурс] / С.А. Трыканова // Муниципальная служба : правовые вопросы. – 2010. - № 3. – Режим доступа : http://www.juristlib.ru/book_9422.html.
123. Конституція Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://constitutions.ru/?p=262>
124. Конституція Іспанського Королівства від 27 грудня 1978 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>
125. Про права та свободи іноземців, що проживають на території Іспанії : Закон №4/2000 від 11 січня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.russpain.ru/resident/res-zakon2.htm>.
126. Шапаров А.Е. Предоставление избирательных прав негражданам : тенденции и практики / А. Е. Шапаров // ПОЛИС. Политические исследования. – 2011. – №1. – С. 177-189.

127. Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації : Федеральний закон від 12.06.2002 року з наст. змінами. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=174896>. – Назва з екрана.
128. Прокопьев Д.В. Участие иностранных граждан в выборах должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления / Д.В. Прокопьев // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации : Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Тюмень : Тюменская областная Дума, ТГУ, 2004. – С. 115-118.
129. Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації : Федеральний Закон РФ від 19 вересня 1997 року (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/171520/1/#block_100.
130. Особенности реализации активного и пассивного избирательного права на муниципальных выборах в Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studopedia.net/10_82458_mestniy-referendum.html.
131. Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №9. – Ст. 786.
132. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 1998 года по запросу Саратовской областной думы о проверке конституционности Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_759.htm

133. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2004 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кушнарева А.М. на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 2 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sudbiblioteka.ru/ks/docdelo_ks/konstitut_big_2799.htm

134. Байдина О.Ю. Правовое регулирование участия иностранных граждан в муниципальных выборах / О. Ю. Байдина // Гуманитарные и социальные науки. – 2013. - №4. – С.169-180.

135. Кулясова Н.А. Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей. [Электронный ресурс] – Режим доступа : cikrf.ru/about/activity/training/inform/kul_lec.html/.

136. Мадьярова А.В. Нормативный договор в муниципальном праве [Электронный ресурс] / А.В. Мадьярова // Российский юридический журнал. – 2008. - №4. – Режим доступа к журн. : http://www.ruzh.org/rlj/2008/2008_4/DJVU/1714.pdf

137. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140-143 Конституції України від 13.07.1999. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v036u710-99>

138. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

139. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 23 грудня 19976 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 20. – Ст. 99.

140. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – 552 с.
141. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К., 2015. – 552 с.
142. Москаль Г. Система нормативних актів у сфері регулювання міграційних процесів / Г.Москаль // Віче. – 2012. – №18 (верес.). – С. 25-28.
143. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.05.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
144. Червінська Л.М. Державна та міждержавна міграційна політика / Л.М. Червінська // Гуманітарні студії: збірник наукових праць. – 2014. – Вип.24. – С.120-125.
145. Урізноманітнення складу населення України під впливом міжнародної міграції : виклики та шляхи реагування. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/916/>
146. Питання Державної міграційної служби України : Постанова КМУ № 750-2009-п від 17.07.2009 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Постанова/750-2009-п-17.07.2009.htm
147. Деякі питання державного управління у сфері міграції. Постанова КМУ від 07.07.2010 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-п>
148. Босий В.П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженців в Україні / В.П. Босий // Наукові праці МАУП. – 2015. - вип. 44(1). – С.118–125.

149. Кушніренко О. Права іноземців на участь у місцевому самоврядуванні / О. Кушніренко, В. Карасевич // Віче. - 2003. - 4. - С. 78-79.
150. Трегуб О.І. Політична культура демократичного суспільства у контексті феномену громадянства / О.І. Трегуб // Наукові записки НаУКМА. – 2013. – Т.147. - Політичні науки. – С.60-66.
151. Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 // GVBl. – Teil I. – S. 286.
152. Янишевський М. Консультативні комітети та уповноважені особи громади в Німеччині : перспективи запровадження в Україні [Електронний ресурс] / М. Янішевський // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2013. – Вип. 11. – Режим доступу: [file:///C:/Users/user/Downloads/DeVr_2013_11_22%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/DeVr_2013_11_22%20(5).pdf)
153. Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов. Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов : Международная организация по миграции. Перевод с английского. – М., 2011. – 196 с.
154. Ніколаїшин Б. Правове регулювання відносин між органами публічної влади та територіальними громадами в Україні / Б. Ніколаїшин // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 39. – С. 362-371.
155. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
156. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

157. Пеліванова Н. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики : проблеми та напрями реформування. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. Відділ політичних стратегій [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/815>
158. Власенко О. Право на свободу мирних зборів у міжнародних документах та їх імплементація в національне законодавство / О. Власенко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 43-45.
159. Ваніна А.Я. Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] /А.Я. Ваніна // Державне будівництво : електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип.1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-1/doc/2/15.pdf>.
160. Чудик Н.О. Історія статутів територіальних громад / Н.О. Чудик // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право» – 2013. – Вип. 22. – Ч. 1. – Т. 1. – С.122-124.
161. Бальцій Ю. Конституційно-правові засади локальної нормотворчості / Ю. Бальцій // Юридичний вісник. – 2011. – №3. – С. 45-52.
162. Зайцева І.О. Муніципальна статутна нормотворчість в Україні : теоретико-методологічні проблеми становлення та розвитку / І.О. Зайцева // Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. – 2013. - Вип. 5. – С.201-206.
163. Галіахметов І.А. Права і свободи людини в системі інститутів муніципального права / І.А Галіахметов // Порівняльне аналітичне право. – 2013. – №4. – С. 52-56.
164. Про затвердження статуту територіальної громади міста Суми: Рішення Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=27051>
165. Орловський О. Нормативно-правова регламентація загальних зборів членів територіальної громади на локальному рівні (На матеріалах міста Суми) / О.Орловський // Юридичний вісник. – 2010. - №1. – С.13-18.

166. Про затвердження статуту територіальної громади м. Чернігова : Рішення Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.chernigivrada.gov.ua/filesstatic/document/604_norm_doc23-11-2010_16-08.doc
167. Про затвердження статуту територіальної громади м. Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 22.10.97 р. з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.khmelnysky.com/dex.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=2
168. Про місцеві ініціативи у місті Івано-Франківську : Положення, затверджене Рішенням Івано-Франківської міської ради від 19.05.2015 р. № 1744-54. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/dt/20814/> - Ст.3.
169. Каковы шансы «экс патов» на политическую карьеру в Швейцарии. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.swissinfo.ch/login/rus/41259106/login?execution=e1s1&cache=747ced72-f2ad-4d2f-905c-268ac4aecbfe>
170. European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City: Approved in St Denis on the 18th May 2000 [Electronic resours]. – Access mode: http://www.idhc.org/cat/documents/Carta_ingles.pdf
171. Голяк Л.В. Міжнародна регламентація муніципальних прав та свобод особистості / Л.В. Голяк // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2013. – №3. – С.54-58.
172. Абрамюк І. Демократія участі : механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях : Навчальний курс. – К., 2014. – 50 с.
173. Гарантії прав територіальної громади : конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tergromada.blogspot.ru/2015/09/blog-post.html>