

Олександр КУШНІРЕНКО,
кандидат юридичних наук,
Олександр КАРАСЕВИЧ,
Національна юридична
академія України
ім. Я. Мудрого

ПРАВА ІНОЗЕМЦІВ НА УЧАСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

І Конституція України, і Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначають первинним суб'єктом та основним носієм функцій місцевого самоврядування територіальну громаду – жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр¹. І хоча навколо такого визначення як територіальна громада не вщухають дискусії науковців, майже всі вони однакові в одному: територіальний колектив складається не лише з громадян України, що постійно мешкають (працюють, мають на території нерухоме майно або є платниками комунальних податків), а й з іноземців та осіб без громадянства. Різниця між ними полягає лише в обсязі їх повноважень щодо реалізації права на місцеве самоврядування. Така точка зору, на нашу думку, повністю відповідає статті 26 Конституції України, яка визначає, що "іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, 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"².

Згідно зі статтею 1 Закону України "Про правовий статус іноземців" іноземцями визнаються особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України, та особи без громадянства – особи, які не належать до громадянства будь-якої держави³. Стаття ж 26 Конституції України розрізняє поняття "іноземець" (як громадянин іншої держави) та "особа без громадянства", і у цьому аспекті стаття 1 Закону України "Про правовий статус іноземців" протирічить Конституції України. Але слід зазначити, що осіб без громадянства в Україні майже немає, і їхній правовий статус є аналогічним, тому далі під терміном "іноземець" ми будемо розуміти як іноземних громадян, так і осіб без громадянства.

Стаття 3 Закону України "Про правовий статус іноземців" визначає, що іноземці можуть у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або для працевлаштування на визначений термін, а також тимчасово перебувати на її території⁴.

Позаяк однією з основних ознак належності осіб до відповідної територіальної громади є постійність її проживання на території цієї громади (ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), то лише іноземці, які у встановленому порядку іммігрували в Україну на постійне проживання та отримали дозвіл на постійне проживання,

є членами територіальної громади та суб'єктами місцевого самоврядування. Саме з моменту отримання такого дозволу, на наш погляд, іноземець і стає суб'єктом правових відносин щодо місцевого самоврядування та отримує можливість реалізовувати у цій сфері свої права. Обсяг же цих прав, порівняно з громадянами України, і становить основну відмінність правового статусу іноземців – членів територіальної громади.

Слід одразу зазначити, що у конституційному регулюванні політичних прав іноземців, у тому числі і права на участь в місцевому самоврядуванні, у різних країнах спостерігаються відмінні підходи, адже наділення іноземців політичними правами – це акт суверенної незалежної держави, що визначає правовий статус усіх категорій осіб, які перебувають на її території⁵. Так у частині 1 статті 13 Конституції Іспанії записано: "Іноземці будуть користуватися в Іспанії публічними свободами, що гарантуються цією частиною (Конституції. – Авт.), на умовах, встановлених договорами та законом". Частина 2 цієї ж статті передбачає, що договорами та законом з урахуванням взаємності іноземцям може бути надано активне виборче право на муніципальних виборах⁶.

Згідно з комунальним законом Швеції 1977 року членом комуни з відповідними юридичними наслідками щодо місцевого самоврядування є, незалежно від громадянства, будь-яка особа, яка зареєстрована у церковній книзі комуни, володіє в ній нерухомим майном або сплачує комунальний податок⁷.

Комунальний закон землі Північний Рейн-Вестфалія, ухвалений ландтагом 6 травня 1994 року, передбачає, що в громадах, де проживає понад 5000 іноземних жителів, повинні бути створені ради іноземців. Такі ради можуть бути створені також у громадах, які налічують щонайменше 2000 іноземних жителів, але лише тоді, коли це пропонують не менше ніж 200 жителів, що мають право голосу. Цей орган має право розглядати всі питання, які можуть виникнути у громаді, але згідно з законодавством вони не мають право вирішального голосу, і їх рішення є лише рекомендацією⁸.

Таке розширення можливості реалізації іноземцями прав у сфері місцевого самоврядування у наведених країнах не є винятком із загального правила, скоріше це можна назвати однією з закономірностей розвитку комунального права сучасної Європи. Це можна аргументувати, спираючись на Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийняту Радою Європи 5 лютого 1992 року, де передбачається низка за-

ходів, спрямованих на інтеграцію іноземних членів територіальних громад у місцеві справи: від гарантування їм права на вільне вираження поглядів та свободу мирних зборів до створення при органах місцевого самоврядування представницьких консультативних органів постійних мешканців-іноземців та надання їм пасивного та активного виборчого права⁹.

В Україні, як ми вже зазначали, іноземці-члени територіальної громади в сфері місцевого самоврядування користуються вужчим колом прав та свобод, ніж громадяни України.

Іноземці відповідно до статті 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можуть бути суб'єктами ініціювання розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (місцева ініціатива).

За Законом України "Про органи самоорганізації населення" іноземці, нарівні з іншими жителями територіальної громади можуть ініціювати організацію таких органів, мають пасивне та активне виборче право щодо формування складу цих органів.

Стаття 40 Конституції України надає іноземцям право направляти індивідуальні чи колективні звернення до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути ці звернення і дати відповідь у встановлений законом строк. Іноземцям гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та право 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 повноважень.

Члени територіальної громади іноземці мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування та порушувати під час таких зустрічей питання, що, на їхню думку, потребують вирішення, вносити пропозиції. Відповідно до частини 24 статті 1 та частини 2 статті 69 Закону "Про місцеве самоврядування" вони можуть сплачувати місцеві збори, що встановлюються на основі самооподаткування.

Отже, іноземці – члени територіальної громади в Україні мають певні права та свободи в сфері місцевого самоврядування. Проте, на відміну від громадян України, вони позбавлені основних важелів впливу члена територіальної громади на управління життям громади: вони не можуть брати участь у виборах представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування, не беруть участі у місцевих референдумах, не мають права працювати 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.

Водночас слід зазначити, що всі обов'язки у сфері місцевого самоврядування вони несуть нарівні з громадянами України (ст. 26 Конституції України): виконують акти представницьких органів місцевого самоврядування та їх вико-

навчих органів і посадових осіб, несуть відповідальність за заподіяну ними органам місцевого самоврядування шкоду, сплачують усі комунальні податки, платежі та збори і тим самим формують фінансову основу діяльності місцевого самоврядування.

Тож зробимо висновки: іноземці, що постійно проживають на території України та отримали відповідний дозвіл, є членами територіальної громади, що дозволяє їм користуватися у цій сфері певним обмеженим колом прав, хоча вони і мають на місцевому рівні ті самі обов'язки, що і громадяни. Але у сучасному європейському законодавстві спостерігається чітка тенденція щодо розширення можливостей участі іноземців у реалізації своїх інтересів на місцевому рівні. Про це свідчать наведені нами дані з законодавства окремих країн Європи. а також Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи. І хоча ця конвенція ще не набула юридичної сили, однак процес приєднання до неї держав-членів Ради Європи триває, і Україна як член Ради Європи також буде зобов'язана підписати цю угоду. Тому слід погодитись з позицією проф. М.О. Баймуратова, який вважає, що потрібно вже сьогодні трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад відповідно до положень цієї Конвенції. Такий підхід щодо врегулювання цієї проблеми не лише наблизить вітчизняне законодавство до європейських стандартів, а й, на нашу думку, може створити новий стимул для розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування та підвищення її ефективності через надання органам та посадовим особам територіальних громад можливості безпосередньої співпраці з представниками інших систем місцевого самоврядування.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

² Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – N 23. – Ст.161.

⁴ Там само.

⁵ *Тодька Ю.Н.* Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования на Украине демократического правового государства // Проблемы законности. – X., 1993. – №28.

⁶ *Тодька Ю.Н.* Конституционно-правовой статус иностранцев и беженцев в Украине. – X.: Факт, 1999. – С. 63.

⁷ *Хоменець Р.* Правовий статус іноземців та їх участь у місцевому самоврядуванні // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 8. – С. 6.

⁸ Нове комунальне законодавство. Д-р Герберт Шноор, міністр внутрішніх справ землі Північний Рейн-Вестфалія // Верховна Рада України. Управління комп'ютеризованих систем. Електронний інформаційний бюлетень від 05.09.2000 // Законодавство країн світу/Закони країн світу/ Добірка по країнах/ Німеччина.

⁹ Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – С.197.