

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.717.477

УЧАСТИЕ ИНОСТРАНЦЕВ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВА ПРЕБЫВАНИЯ (ДОМИЦИЛИЯ): ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И УКРАИНСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Анжела ЛЕВЕНЕЦ,

преподаватель кафедры конституционного права и правосудия экономико-правового факультета
Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

SUMMARY

A characteristic feature of modern society is large-scale migration processes faced by almost all developed countries of world. In this regard, particular issues have issues to overcome racial, national, cultural and other differences between profits and indigenous population, as well as providing each person permanently legally resident in country, necessary scope of rights and freedoms based on principles of equality, non-discrimination and respect for individual. The way to solve these problems is to carry out state policy of maximum integration of foreigners residing in country (immigrants) into local community. In this regard, one of trends of municipal rights of modern Europe is to expand rights of foreigners in field of local self-government and formation of status of a full member of territorial community.

Key words: alien resident, local self-government, integration, migrant, member of the local community.

АННОТАЦИЯ

Характерным признаком современного общества являются масштабные миграционные процессы, с которыми сталкиваются практически все развитые государства мира. В связи с этим особой проблематикой обладают вопросы преодоления расовых, национальных, культурных и других различий между прибывшим и коренным населением, а также обеспечением каждому человеку, постоянно на законных основаниях проживающему на территории страны, необходимого объема прав и свобод, основанного на принципах равенства, не дискриминации и уважения личности. Способом решения указанных проблем является проведение государством политики максимальной интеграции иностранцев, постоянно проживающих на территории страны (иммигрантов), в местное сообщество. В связи с этим одной из тенденций развития коммунального права современной Европы является расширение прав иностранцев в сфере местного самоуправления и формирования статуса полноправного члена территориальной общины.

Ключевые слова: иностранец, постоянный житель, местное самоуправление, интеграция, мигрант, член территориальной общины.

Постановка проблемы. Органы местного самоуправления в любом государстве являются первичным звеном в системе взаимоотношений «иностранец – постоянный житель – государство». Поэтому основную работу по социальной, экономической и трудовой интеграции таких иностранцев, обеспечению надлежащих взаимоотношений между коренным и прибывшим населением обоснованно и целесообразно выполнять именно на местном (локальном) уровне социума и социального управления, который наиболее приближен к людям и их потребностям. Как показывает зарубежная практика и многочисленные исследования в данной области, в настоящее время существует множество способов, с помощью которых публичная власть разных государств, как законодательная, так и исполнительная, пытаются выйти на оптимальное и гармоничное решение вопроса интеграции мигрантов. При этом, следует отметить, что находимые решения являются различными в зависимости от конкретной ситуации и потребностей того или иного государства [1, с. 2]. Важным составным элементом процесса интеграции мигрантов в местное сообщество является непосредственное участие иностранцев в решении вопросов жизни этого сообщества, т. е. в его функционировании и стабильном существовании, а также возможность реально влиять на его развитие, становясь его частью.

Актуальность темы. Муниципально-правовой статус человека в Украине в последнее время все чаще становится

объектом исследований отечественных и зарубежных авторов. К примеру, феноменологию муниципальных прав человека рассматривает в своих работах известный муниципалист в Украине М.А. Баймуратов. Также отдельные составные элементы структуры муниципального статуса личности исследуются такими авторами, как В.О. Батанов, В.А. Григорьев, Г.Г. Танаджи и др. Анализ прав человека через призму осуществления местного самоуправления осуществляет российский исследователь Н.С. Бондарь. Однако особенности правового статуса иностранцев, как членов территориальных громад в Украине, их права в сфере местного самоуправления остаются недостаточно исследованными как в теоретическом, так и в практическом плане, в связи с чем тема научной статьи является не только актуальной, но и доктринально обоснованной.

Целью статьи является рассмотрение способов и форм участия иностранцев – постоянных жителей, в осуществлении местного самоуправления государства домицилия, как необходимого условия их полноценной интеграции в местное сообщество, особенностей взаимодействия специальных органов и организаций с муниципальной властью по вопросам такой интеграции, уровень соответствия украинского законодательства международным стандартам муниципально-правового статуса иностранцев.

Изложение основного материала. Системный анализ положений отечественного законодательства позволяет сделать вывод, что иностранцы, постоянно проживающие

на территории Украины, являются членами территориальных общин и соответственно имеют определенные права и свободы в сфере местного самоуправления – это и право на обращение в органы местного самоуправления, право на участие в органах самоорганизации населения, в общественных слушаниях, в местных инициативах, право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако из-за отсутствия у них гражданства Украины они лишены основных рычагов влияния, которыми обладает гражданин-житель-член территориальной общины на управление жизнью локального сообщества, а именно: они не имеют права участвовать в выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, лишены права участвовать в местных референдумах, занимать определенные должности в исполнительных органах местных советов; они даже не имеют права принимать участие в такой демократической форме непосредственного решения членами территориальной громады вопросов местного значения, как общие собрания граждан по месту жительства. Вместе с тем необходимо отметить, что все обязанности в сфере местного самоуправления они несут наравне с гражданами Украины (ст. 26 Конституции Украины), а именно: исполняют акты представительных органов местного самоуправления и их исполнительных органов и должностных лиц, несут ответственность за причиненный ими органам местного самоуправления вред, платят все местные налоги и сборы, коммунальные платежи, тем самым формируя финансовую основу деятельности местного самоуправления.

Учитывая вышеуказанные факторы, следует отметить объективацию и актуализацию тенденций расширения объема прав иностранцев в сфере местного самоуправления в ряде зарубежных государств. Это подтверждается не только нормами основных международных актов в области прав человека, таких как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, в которых целый ряд основополагающих прав человека закреплен и гарантируется каждому, кто на законных основаниях проживает на территории конкретного государства, но и нормами специального акта – Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, разработанной и принятой в рамках Совета Европы – крупнейшей международной межправительственной организации континента 5 февраля 1992 года (Страсбург).

Данной Конвенцией предусматривается ряд мер, направленных на привлечение иностранных членов территориальных общин к решению вопросов местного значения с целью их наилучшей и оптимальной интеграции: от обеспечения им права на свободное выражение взглядов и свободу мирных собраний, до создания при органах местного самоуправления представительных консультативных органов постоянных жителей–иностранцев и предоставления им основных политических прав, в частности, пассивного и активного избирательного права на местных выборах [2].

Правда, следует отметить, что наделение иностранцев избирательными правами достаточно сильно отличается между собой в государствах–членах ЕС, которые одновременно являются и государствами–членами Совета Европы поскольку Конвенция предоставила право ее государствам–участникам самостоятельно решать эти вопросы. Поэтому в современной Европе среди двадцати восьми государств–членов ЕС шестнадцать (Бельгия, Великобритания, Греция, Дания, Эстония, Испания, Ирландия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Словакия, Словения, Венгрия, Финляндия, Швеция) предоставляют право

голоса на муниципальных выборах определенным категориям иностранцев. Великобритания, Дания, Нидерланды, Португалия, Словакия, Венгрия и Швеция предоставляют право голоса иностранцам на региональных выборах. Кроме того, Великобритания и Португалия также предоставляют право голоса для не граждан на национальных выборах. Что же касается пассивного избирательного права для иностранцев (т. е. права быть избранным в муниципальные органы), то оно действует в Великобритании, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Литве, Нидерландах, Португалии, Словакии, Финляндии и Швеции [3, с. 64].

Обязательным условием для предоставления иностранцу права голоса на местных или других выборах является ценз проживания – законодательно определенный срок легального пребывания иностранца в конкретном государстве до момента выборов. Этот срок варьируется в зависимости от особенностей национального законодательства каждого из государств–членов ЕС. В частности, Норвегия, Португалия и Швеция установили трехлетний срок официального проживания в стране; Бельгия, Литва, Люксембург и Нидерланды – пятилетний; а Великобритания и Ирландия – срок, равный пятнадцати суткам. Кроме указанного ценза проживания, существуют и ряд других. Так, иностранец также должен быть зарегистрирован и иметь постоянное проживание на территории соответствующего государства. Немаловажным фактором является взаимное признание избирательных прав для иностранцев, т. е. предоставление права участвовать в муниципальных выборах иностранцам тех государств, которые, в свою очередь, также дают это право гражданам данного государства на своей территории. Таким образом, право иностранцев принимать участие в местных выборах, кроме наличия соответствующих норм национального законодательства, требует также подписания двусторонних международных соглашений между государствами.

Отдельного внимания в контексте права на создание специализированных органов по представлению интересов лиц, не являющихся гражданами государства domicile, но проживающих на его территории и входящих в состав его населения, заслуживает опыт ФРГ, поскольку иммигранты в этой европейской стране играют важную роль в общественной и политической жизни. Так, в Германии при городских советах коммун предусмотрено создание интеграционных советов или интеграционных комитетов, целью которых является решение правовых, социальных, профессиональных и экономических проблем иностранцев и немецких граждан, имеющих двойное гражданство. Так, согласно ч. 2 параграфа 19 Коммунальной конституции федеральной земли Бранденбург в уставе общины могут закрепляться процедура выборов или назначения членов комитета, требования к ним и количественный состав. Благодаря такому подходу законодателя даже в общинах одной федеральной земли существуют разные по своей сути интеграционные комитеты. Согласно § 6 Устава г. Потсдам миграционный комитет избирается иностранцами, достигшими 18-летнего возраста и постоянно проживающими на территории общины более 3 месяцев. Пассивным избирательным правом обладает упомянутая категория иностранцев, а также граждане Германии, кандидатуры которых предлагаются иностранцами с правом голоса на таких выборах. Интересно, что голосование проходит в день коммунальных выборов путем направления избирательной комиссии бюллетеня по почте. Количественный состав таких комитетов составляет от 7 до 13 членов. Конкретное количество определяется городскими собраниями депутатов до проведения выборов. Заседания проходят один раз в месяц [4]. В свою очередь, в соответствии с Положением об интеграционном совете города Франкфурт-на-Одере его

11 членов избираются советом общины. Избранными могут быть как иностранцы-мигранты, так и представители депутатского корпуса. Заседание совета проходит один раз в два месяца. Срок полномочий обеих коллективных органов – 5 лет [5].

К основным задачам интеграционного комитета относятся: содействие межкультурному диалогу среди населения; выработка действенной политики интеграции мигрантов в местное сообщество; их социализация, преодоление враждебного отношения и дискриминации мигрантов; предоставление совету, депутатским комиссиям и другим совещательным комитетам общины выводов по конкретным проблемам миграционной сферы; развития стратегии участия мигрантов в общественной жизни общества; финансовой и организационной поддержки интеграционных проектов; кооперация с существующими организациями мигрантов в обществе. Постепенное укрепление и возращение статуса интеграционных советов (комитетов) от чисто совещательных органов до обязательных структурных элементов городской власти привело к расширению их полномочий. У интеграционных советов появилась возможность напрямую выходить на руководство города и политические партии, добиваться исполнения конкретных решений, способствующих повышению уровня интеграции иностранных граждан.

Приведенный пример свидетельствует, что наиболее полноценной работа органов местного самоуправления в области реализации и защиты прав иностранцев – постоянных жителей (иммигрантов, беженцев), возможна только при наличии отдельных специализированных органов, которые создаются при муниципалитетах, либо путем назначения местными депутатами, либо путем избрания непосредственно иностранцами. Такие органы фактически выполняют роль контактеров между иностранцами, постоянно проживающими на территории муниципального образования и представителями местной власти, благодаря чему их интересы и существующие проблемы решаются непосредственно и быстро.

В настоящее время в Украине согласно ст. 1 Закона Украины «Об органах самоорганизации населения» от 11 июля 2001 года предусмотрена такая форма взаимодействия органов местного самоуправления и членов территориальной общины, как органы самоорганизации населения, в формировании и деятельности которых могут принимать участие иностранцы [6].

В соответствии со ст. 3 этого Закона орган самоорганизации населения является одной из форм участия членов территориальных общин сел, поселков, городов, районов в городах в решении отдельных вопросов местного значения. Такими органами являются домовые, уличные, квартальные комитеты, комитеты микрорайонов, комитеты районов в городах, сельские, поселковые комитеты. Основной задачей органов самоорганизации населения является: создание условий для участия жителей в решении вопросов местного значения в пределах Конституции и законов Украины; удовлетворение социальных, культурных, бытовых и других потребностей жителей путем содействия в предоставлении им соответствующих услуг; участие в реализации социально-экономического, культурного развития соответствующей территории, других местных программ [7, с. 365].

Если говорить о тенденциях законодательного расширения прав иностранцев в местном самоуправлении, то следует отметить отдельные положения действующего законодательства, направленных на такое расширение. Так, Закон Украины «Об общественных объединениях» от 22 марта 2012 года [8] определяет общественное объединение, как добровольное объединение физических лиц и/

или юридических лиц частного права для осуществления и защиты прав и свобод, удовлетворения общественных, в частности экономических, социальных, культурных, экологических и других интересов. Общественное объединение может существовать в форме общественной организации и общественного союза.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 этого Закона учредителями общественной организации могут быть граждане Украины, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, которые достигли 18 лет, а молодежной и детской общественной организации – 14 лет. Учредителями общественного союза могут быть юридические лица частного права, в том числе общественные объединения со статусом юридического лица. Учредителями общественного союза не могут быть политические партии, а также юридические лица, в отношении которых принято решение о прекращении их деятельности или находящиеся в процессе такого прекращения.

Итак, в отличие от положений ч. 1 ст. 36 Конституции Украины [9], которая устанавливает, что граждане Украины имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод, и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и других интересов, за исключением ограничений, установленных законом в интересах национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей, приведенные выше положения Закона Украины «Об общественных объединениях» наделяют таким правом также иностранцев и лиц без гражданства.

В свою очередь, через деятельность общественных объединений их члены могут обращаться в порядке, определенном законом, в органы государственной власти, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления, к их должностным и служебным лицам с предложениями (замечаниями), заявлениями (ходатайствами), жалобами; получать в порядке, определенном законом, доступ к публичной информации, находящейся в распоряжении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации; участвовать в порядке, определенном законодательством, в разработке проектов нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым, органами местного самоуправления и касающихся сферы деятельности общественного объединения и важных вопросов государственной и общественной жизни; проводить мирные собрания и др. (ст. 21 Закона Украины «Об общественных объединениях»). Также органы государственной власти, органы власти Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления могут вовлекать общественные объединения в процесс формирования и реализации государственной политики, решение вопросов местного значения, в частности, путем проведения консультаций с общественными объединениями по важным вопросам государственной и общественной жизни, разработку соответствующих проектов нормативно-правовых актов, образование консультативных, совещательных и других вспомогательных органов при органах государственной власти, органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления, в работе которых принимают участие представители общественных объединений. Проведение консультаций с общественными объединениями по проектам нормативно-правовых актов, касающихся правового статуса общественных объединений, их финансирования и деятельности, является обязательным.

Кроме положительных тенденций относительно расширения возможностей членов территориальных громад,

в том числе – иностранцев, на участие в местном самоуправлении Украины, нерешенным остается ряд проблем. К примеру, для обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 года «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики» [10] утвержден порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики, и Типовое положение об общественных советах при центральных и местных органах исполнительной власти. Также важное значение в этом вопросе играет постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти» от 5 ноября 2008 года № 976 [11], которым обеспечивается участие общественности в проведении общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти.

Для органов местного самоуправления нормы этих правилных актов имеют рекомендационный характер, что создает возможности для злоупотребления предоставленным правом выбора отдельными местными советами. Во многих общинах вообще отсутствует практика создания консультативно-совещательных органов при местных советах и проведения консультаций с общественностью. Отдельные местные советы неохотно идут навстречу институтам гражданского общества и игнорируют их запросы о проведении общественных экспертиз, особенно касающихся качества и стоимости коммунальных услуг, уровня содержания придомовых территорий и др. Таким образом, существует потребность предусмотреть на законодательном уровне обязательное создание общественных советов при местных советах, проведение консультаций с общественностью органами местного самоуправления и содействие осуществлению общественных экспертиз [12], причем необходимо установить право участия в таких совещательных органах всех членов территориальной общины в равной степени.

Еще одним немаловажным пробелом в муниципальном законодательстве является отсутствие закона «Об общих собраниях жителей территориальных общин», как важной форме непосредственной демократии на местном уровне. На сегодня правовой статус собраний граждан по месту жительства регулируется соответствующим Положением, утвержденным постановлением Верховной Рады Украины от 17 декабря 1993 года [13], в котором право инициировать и принимать участие в собрании имеют только дееспособные совершеннолетние граждане Украины. Как обоснованно представляется, наличие такой нормативной регламентации является однозначно недостаточным, в связи с чем при разработке и принятии соответствующего закона необходимо закрепить право принимать участие в общих собраниях всех жителей территориальной громады, постоянно проживающих на ее территории, вне зависимости от их правового состояния.

Выводы. Из изложенного выше следует, что наиболее активные иностранцы, которые являются постоянными жителями соответствующих территорий Украины, а следовательно – членами соответствующих территориальных общин, и хотят непосредственно участвовать в развитии этой территории, могут осуществлять такое влияние через создание или членство в общественной организации или органах самоуправления населения, как официальных субъектов взаимодействия с органами местного самоуправления при принятии важных решений. Однако одной из первоочередных задач законодателя в современных условиях является нормативная детализация и расширение прав иностранцев –

постоянных жителей территориальных общин в Украине в сфере местного самоуправления, что соответствует предписаниям европейского и международного права, а также международно-правовым обязательствам Украины. Использование в Конституции и Законе Украины «О местном самоуправлении» терминов «жители» и «граждане» без их должного разграничения и определения приводит к целому ряду вопросов и проблем в реализации права на участие в местном самоуправлении членов территориальных общин – не граждан. Полноценная интеграция Украины в Европейский Союз возможна только при принятии и имплементации норм международного права, в первую очередь, в сфере прав человека. Это значит, что создание условий для разработки, имплементации в национальное законодательство и действия этих норм, как неотъемлемой части национального законодательства, требует проведения соответствующей государственной политики и нормопроектной (законопроектной) работы уже сегодня.

Следует также отметить, что, кроме реформирования нормативно-правовой базы, для участия иностранцев – членов территориальной громады, в осуществлении местного самоуправления в государстве domicilio, не менее важным фактором является социальная активность и мотивация этих членов, их способность к самоорганизации и желание непосредственно решать вопросы социального, экономического, культурного развития своей общины. Это означает, что низкие показатели участия иностранцев – постоянных жителей Украины в решении вопросов местного значения объясняются низким уровнем активности жителей – членов территориальных общин, вообще. Членам территориальной общины не хватает знаний о способах своего участия и возможностях контроля за деятельностью муниципальной власти. Правда, в последнее время эти показатели значительно увеличились и появление новых форм сотрудничества членов территориальной общины с местной властью, например, таких, как электронные петиции и обращения через Интернет, свидетельствует о возрастающей роли непосредственного участия лиц, постоянно проживающих на территории Украины, в инициации и решении вопросов местного значения.

Список использованной литературы:

1. 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. [Текст] – М.: 2011. – 196 с.
2. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні: прийнята 5 лютого 1992 року в м. Стразбурзі. – [Електронний ресурс] // Збірка договорів Ради Європи. Парламентське видавництво, Київ. – 2000. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart14/isx14768.htm>.
3. Трегуб О.І. Політична культура демократичного суспільства у контексті феномену громадянства [Текст] // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. – 2013. – Том 147. – С. 60–66.
4. Hauptsatzung der Landeshauptstadt Potsdam vom 04.03.2009 // Amtsblatt für die Landeshauptstadt Potsdam [Text]. – 2009. – 26 März.
5. Див.: Янишевський М.М. Консультативні комітети та уповноважені особи громади в Німеччині: перспективи запровадження в Україні. – [Електронний ресурс] // 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).
6. Об органах самоорганизации населения [Текст]: Закон Украины от 11.07.2001 года // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

7. Див.: Ніколаїшин Б.Н. Правове регулювання відносин між органами публічної влади та територіальними громадами в Україні [Текст] // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 39. – С. 362–371.

8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

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

10. 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>.

11. 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>.

12. Див.: Пеліванова Н.І. Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування. Аналітична записка. – [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. Відділ політичних стратегій. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/815/>.

13. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України – 1994. – № 6. – Ст. 30.

