

*Левенець А. В.,**викладач кафедри конституційного права та правосуддя
економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті проаналізовано нормативно-правове визначення складу територіальної громади, а також різні погляди та підходи щодо можливості визнання іноземців членами територіальних громад в Україні. Проблема суб'єктного складу територіальної громади залишається досі невирішеною на конституційному рівні і являє особливу актуальність в умовах муніципальної реформи, яка вже давно назріла в нашій державі, а також враховуючі євроінтеграційний напрямок України та необхідність гармонізації національного законодавства до європейських стандартів в галузі місцевої демократії.

Ключові слова: територіальна громада, члени територіальної громади, жителі, іноземні громадяни, муніципальна правосуб'єктність.

Постановка проблеми. В процесі утвердження в Україні принципів демократичної правової держави, а також в умовах реалізації масштабної муніципальної реформи, пов'язаної з розробкою законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади, особливо актуальними стають питання чіткого визначення статусу, структури та повноважень територіальних громад як первинних суб'єктів здійснення місцевого самоврядування. В цьому контексті статус іноземців, які постійно проживають на території села, селища, міста і фактично входять до складу відповідної територіальної громади, потребує більш детального аналізу, оскільки, по-перше, від цього буде залежати, хто саме отримає можливість вирішувати весь комплекс питань на місцевому рівні, а по-друге, підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом істотно змінить підходи до визнання міжнародних стандартів в галузі прав людини, зокрема, щодо статусу іноземців на місцевому рівні, який врегульовано Конвенцією про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р.

Мета дослідження. Наукові дослідження відносно поняття, сутності, ознак та проблематики визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування здійснювали та продовжують здійснювати такі відомі вчені, як М.О. Баймуратов, В.О. Батанов, А.Р. Крусян, М.Ф. Орзіх, В.І. Кравченко та багато інших. Але серед дослідників цього складного і важливого питання відсутня узгодженість щодо розуміння правової природи територіальної громади, а також майже не розглядаються питання суб'єктного складу територіальних громад, зокрема особливості муніципального статусу іноземців як членів територіальної громади. Це обумовлює необхідність більш детально зупинитись на характеристичні муніципального статусу іноземців, оскільки вони, з одного боку, можуть досить істотно впливати на розвиток окремих регіонів, а з іншого – не володіють громадянством, яке надає найбільший обсяг прав та свобод людині в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року, визначила територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, в якості сукупності жителів села (чи об'єднання кількох сіл), селища, міста 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 місцевого самоврядування. 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», отже дає можливість науковцям по-різному підходити до 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. Так, 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 статусом, то й на місцевому рівні 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» вважають, що у територіальну громаду входять не лише громадяни України, а й іноземці, що постійно проживають у межах села, селища, міста, 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 [1, с. 11].

На думку М.Ф. Орзіх, територіальна громада складається з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на території общини (мають нерухо-

ме майно, є платниками комунальних податків та ін.) [2, с. 67].

На думку М.О. Баймуратова, 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 системуючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування [3, с. 8].

Як творчу інтерпретацію попереднього підходу варто відзначити дефініцію О.В. Батанова, 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, пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [4, с. 52].

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

До таких висновків приходять деякі вчені через те, що окрім загальних норм Конституції України (ст. 140 визначає поняття місцевого самоврядування), а також Закону України «Про місцеве самоврядування» (ст. 3 якого лише дублює вказане положення Конституції щодо визначення місцевого самоврядування 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 дотримується Я. Журавель, якій наводить наступну аргументацію того, що негромадяни не мають можливості приймати участь у вирішенні питань місцевого значення:

– по-перше, на його думку, участь у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування 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 місцевого самоврядування через органи та посадових осіб місцевого самоврядування варто поставити під сумнів 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 від-

повідних територіальних громад. А відсутність у негромадян права обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування – це неможливість впливати належним чином на забезпечення і захист законних прав та інтересів територіальної громади [5, 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 місцевого самоврядування, 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» [6].

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 р. визначив у ст. 47 місцеве самоврядування як гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [7, ст. 33].

Такі підходи до сутності та складу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування 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 з'являлись та реєструвались законопроекти про місцеве самоврядування, які також обмежували право негромадян бути членами територіальної громади, а отже й приймати участь у вирішенні питань місцевого значення. Один з таких законопроектів, авторами якого виступили народні депутати VI скликання В.Г. Матвеев, П.М. Симоненко, С.В. Гордієнко, С.В. Кілінкаров. «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 відповідальність 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» [8].

З наведених статей законопроекту чітко видно, що його автори віднесли до територіальної громади лише громадян України, і таким чином вирішили зняти всі дискусії щодо можливості негромадян, зокрема іноземців, приймати участь у вирішенні питань місцевого значення. Але вказаний законопроект на сьогодні не включений до порядку денного Верховної Ради, 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 нині знаходиться на розгляді в профільному комітеті та включений до порядку денного Верховної Ради України від 6 лютого 2014 року та ін. Ст. 1 цього законопроекту

ту 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» [9].

Окрему проблему щодо визначення іноземців, осіб без громадянства та інших категорій осіб, які постійно проживають на території України, членами територіальної громади, нині складають деякі Статуту територіальних громад як нормативно-правові акти локального значення, які визначають структуру територіальної громади та статус її членів.

Так, наприклад, Статут міста Житомира, затверджений рішенням Житомирської міської ради від 23.12.2009 року, в п. 2 ст. 1 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» [10].

Майже так само визначено і в ст. 1 Статуту міста Києва: «Громадяни України, які мешкають на території міста Києва, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до територіальної громади міста Києва, яка визначається без будь-яких обмежень і незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на території міста Києва, мовної чи іншої ознаки.

Право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у місті Києві мають громадяни, яким чинним законодавством України надано право голосу» [11].

Інакше до складу територіальної громади підходить Статут територіальної громади міста Вінниці, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 11.11.2010 року. В ст. 2.1. «Мешканці міста і члени територіальної громади міста Вінниці», в п. 4 визначається: «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» [12].

Таким чином, хоча у Вінниці, на відміну від попередніх прикладів, іноземці й визначені членами територіальної громади, але вони майже позбавлені можливості приймати участь у вирішенні питань місцевого значення, навіть щодо тих прав, які Законом України «Про місцеве самоврядування» визнаються за всіма членами територіальної громади (участь в громадських слуханнях, ст. 13; право на місцеві ініціативи, ст. 9).

Отже, вищевказане свідчить про існуючі проблеми щодо визнання іноземців як членів територіальної громади. Найбільш прийнятною видається позиція Р. Хоменця, який відзначає, що первинними індивідуальними суб'єктами місцевого самоврядування, 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 [13, с. 30-37].

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці можуть емігрувати в Україну та отримати право на постійне проживання, або ж тимчасово проживати на 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, коли саме він отримав вказану посвідку від компетентних органів, визначається момент визнання його членом територіальної громади, адже отримавши право постійного проживання на відповідній території, іноземець мусить вступати в різного роду комунікативні зв'язки з іншими членами територіальної громади, з органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та ін.

Саме така позиція має бути чітко визначена в законодавстві нашої держави, оскільки вона відповідає міжнародно-правовим стандартам в цій галузі, зокрема Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. 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. Необхідність для України рано чи пізно ратифікувати цю Конвенцію не викликає сумнівів, оскільки повна інтеграція в європейське співтовариство є пріоритетним завданням для нашої держави, і перший вагомий крок на цьому шляху – підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, що передбачає створення зони вільної торгівлі, введення безвізового режиму для громадян України та ЄС, вільний рух капіталів та послуг вимагатиме від нашої держави прийняти всі основні вимоги щодо статусу людини та громадянина і забезпечення їх основних прав, де б вони територіально не проживали.

Висновки. Для чіткого врегулювання проблеми визначення муніципальної правосуб'єктності іноземців як членів територіальної громади в Україні у законодавство про місцеве самоврядування необхідно включити норми, які б встановлювали критерії належності таких осіб до певної територіальної громади. Зокрема, слід визначити склад територіальної громади як сукупність всіх фізичних осіб, що постійно проживають в її межах, незалежно від раси, національності, кольору шкіри, майнового, соціального стану, мовних, релігійних та інших переконань, а також громадянства. Найбільш прийнятним видається встановлення строку постійного проживання для іноземців, після якого вони мають бути прирівняними у правах на місцевому рівні з громадянами України, в тому числі – і в політичних правах. Така практика використовується в багатьох державах сучасного світу: Іспанії, Португалії, Швеції, Білорусії, Російській Федерації та ін., але надання всієї повноти прав іноземцям в галузі місцевого самоврядування здійснюється в основному на підставі двосторонніх або багатосторонніх договорів. Але все ж це дає змогу, враховуючи особливі історичні та національно-культурні зв'язки між окремими державами, дбати не лише про своїх громадян, але і про тих осіб, які не є громадянами держави, але роблять вагомий внесок в розвиток територіальної громади та можуть бути ще більше в цьому зацікавлені у випадку їх повної інтеграції в місцеве співтовариство.

Література:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / За ред. М.Ф. Верменчука. – К., 1999. – С. 11.
2. Орзін М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1. – С. 67.
3. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х., 2000. – С. 8.
4. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 52.
5. Журавель Я. Щодо питання про участь негромадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні // Право України. – 2006. – № 8. – С. 76–77.
6. Порівняльна таблиця проектів законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», розроблених робочою групою Комісії Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування та групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. – К., 1996.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. Статут територіальної громади міста Житомира, затверджений рішенням Житомирської міської ради від 23.12. 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zt-rada.gov.ua/pages/p1070>.
11. Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 року з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/divinfo.asp?Id=1706>.
12. Статут територіальної громади міста Вінниці, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 11.11. 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/Lists/VinnitsyaCity/ShowContent.aspx?ID=3>.
13. Хоменець Р. Хоча й без мандата. Правовий статус фізичної особи як суб'єкта місцевого самоврядування // Віче. – 2001. – № 4. – С. 30–37.

Левенец А. В. К проблеме определения муниципальной правосубъектности иностранцев в Украине

Аннотация. В статье анализируются нормативно-правовые основания определения состава территориальной общины, а также различные взгляды и подходы к возможности признания иностранцев членами территориальных общин в Украине. Проблема субъектного состава территориальной общины остается до сих пор нерешенной на конституционном уровне и представляет особую актуальность в условиях муниципальной реформы, которая уже давно назрела в нашем государстве, а также учитывая евроинтеграционный путь развития Украины и необходимость гармонизации национального законодательства с европейскими стандартами в сфере локальной демократии.

Ключевые слова: территориальная община, члены территориальной общины, жители, иностранные граждане, муниципальная правосубъектность.

Levenetc A. On the problem of the definition of municipal legal personality of foreigners in Ukraine

Summary. This article analyzes the legal bases for determining the composition of the territorial community, as well as different views and approaches to the possibility of recognizing the foreign members of local communities in Ukraine. The problem of the subject composition of the territorial community still remains unresolved at the constitutional level and is of particular relevance in terms of municipal reform, which is long overdue in our state, and given the way of development of Ukraine's European integration and the need to harmonize national legislation with European standards in the field of local democracy.

Key words: territorial community, community, residents, foreign citizens, municipal personality.