

А.В. Левенець, викладач

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
кафедра конституційного права та правосуддя
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ПРАВ ІНОЗЕМЦІВ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Статтю присвячено аналізу існуючих на сьогодні міжнародно-правових документів в галузі муніципально-правового статусу іноземців. Визначено основні тенденції розвитку міжнародних стандартів щодо прав іноземців, проаналізовано найбільш важливі положення міжнародних договорів, які надають іноземцям можливість максимально використувувати ці права та гарантують їх.

Ключові слова: міжнародні стандарти, іноземці, національний режим, права та свободи іноземців.

Постановка проблеми. З середини ХХ ст. доктрина прав людини набула характеру універсальної системи людських цінностей, яка є визначальною не лише для кожної окремо взятої розвинутої країни, але й для всього міжнародного співтовариства. 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 світової спільноти. Держава, яка вважає себе цивілізованою, має прагнути до створення таких умов, за яких кожна особа на її території буде відчувати себе захищеною та рівноправною, незалежно від національності, раси, кольору шкіри та навіть громадянства. Лише за умови, що така політика стане типовою (стандартною) для всіх держав, може виникнути нормативний клімат, що сприяє дотриманню прав людини, вирішенню гуманітарних проблем, створенню співдружності правових держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науці конституційного права правовому статусу іноземців та осіб без громадянства було присвячено праці багатьох відомих учених-юристів. Серед них насамперед, слід назвати таких як М. Баймуратов, О.Бобокал, І. Бойко, Л. Галенська, О. Заржицький, Т. Кирилова, І. Ковалишин, Т. Мінка, Г. Москаль, О. Тиунов, С. Чехович, Р. Чернолуцький, В. Яворський. Досить активно останнім часом досліджуються права іноземців саме в місцевому самоврядуванні як членів територіальної громади. Разом із тим слід підкреслити, що міжнародно-правові стандарти як важлива нормативна складова, на якій має базуватись статус іноземців в будь-якій демократичній державі, досі залишався поза увагою спеціалістів.

Мета статті. Основним завданням та метою статті є аналіз положень міжнародних міждержавних регіональних договорів, що стосуються правового статусу іноземців як членів територіальних громад. Враховуючі широкі міграційні процеси, які супроводжують світове співтовариство протягом останніх декілька десятиліть в результаті глобалізації, максимальна співпраця держав в цій галузі та одноманітне вирішення спільних проблем можливе лише на підставі міжнародних договорів, в яких закріплюється спільний механізм реалізації прав іноземців та які держави-учасниці в однаковій мірі беруть на себе зобов'язання виконувати. Саме через це наукове дослідження є актуальним та має практичне значення.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні стандарти правового статусу 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 рисою цих актів є те, що більшість їх норм мають універсальний або регіональний характер і закріплюють права та свободи за кожною лю-

диною, яка на законних підставах знаходиться або проживає на території держави, в тому числі і за іноземцями.

Основною проблемою при визначенні правового статусу іноземця є проблема конкуруючої юрисдикції. Тобто іноземець є одночасно підпорядкованим двом правопорядкам: держави місцеперебування (він знаходиться під її територіальною юрисдикцією) та держави громадянства (матримоніальної держави. – Авт.) (особистою юрисдикцією).

Правовий статус іноземців визначається національним законодавством держави перебування із урахуванням принципів і норм міжнародного права. Однак нині немає єдиного міжнародного договірної документа, який би врегулював правовий статус іноземців на міжнародному рівні. Міжнародне співробітництво у цій сфері в основному ведеться на двосторонньому міждержавному 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 обирати собі місце проживання в межах кожної держави. 2. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну» [1].

Особливе місце серед міжнародних документів в галузі прав людини займає європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, прийнята в Римі в 1950 року. безпосередньо положення щодо іноземців міститься в Протоколі № 7 до цієї Конвенції, підписаному у Страсбурзі 22 листопада 1984 року. Згідно статті 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 [2].

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.

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, що прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 року [3].

В 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 закріплено, що положення Декларації жодним чином не використовуються 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.

Ще одним важливим документом в галузі прав іноземців є європейська конвенція про поселення № 19, прийнята Радою Європи в 1955 році. Держави-учасники цієї конвенції 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 держав-учасників національного режиму стосовно багатьох аспектів життя, у тому числі особисті та майнові права, їх судові та адміністративні гарантії, здійснення прибуткових видів діяльності, питання заробітної плати та умов праці в цілому тощо.

Положення Конвенції про поселення щодо сприяння в'їзду розвинула європейська угода про правила, які регулюють пересування осіб між державами-членами Ради Європи (далі – Рє) № 25 (Угода щодо пересування), яку було відкрито для підписання 1957 році в Парижі. 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 у Страсбурзі 5 лютого 1992 року (далі – Конвенція 1992 року). Особливістю цього міжнародного документу є те, що на відміну від згадуваних нами вище, положення яких відносно правового статусу іноземців в основному стосувалися 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, він є відповідним нормативним провісником майбутнього правового статусу іноземців на теренах єдиної Європи.

Конвенція 1992 року стосується участі іноземних громадян 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, іноземні громадяни приймають активну участь у житті місцевої громади та підвищенні її добробуту. Отже, для країн, які поділяють демократичні принципи Ради Європи, буде справедливим дослідити питання про той значний внесок, який інколи досить значна група громадян, яка протягом тривалого часу проживає на відповідній території, може зробити у процесі прийняття рішень з питань, які становлять інтерес для цієї групи [4, с.105].

Конвенція 1992 року складається з трьох відносно автономних частин: 1) Глава А закріплює свободу поглядів, зборів та асоціації; 2) Глава В встановлює право іноземців, які постійно мешкають на території держави, створювати свої представницькі органи влади на місцевому рівні та 3) Глава С наділяє правом голосу на місцевих виборах (активне виборче право. – Авт.) іноземців, які постійно проживають на території держави 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.

Отже розглянемо більш детально зміст Конвенції про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні. 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.

Слід відмітити, що вказані права для іноземців держава-учасниця може обмежувати в деяких випадках, які перелічені в ст. 9 Конвенції: 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, надає певну свободу вибору щодо накладення окремих обмежень на їх політичну діяльність. формулювання статті 9, на яку, зокрема, робиться посилання у статті 3, надає державам можливість застосовувати до визначених згідно зі Статтею 3 прав обмеження, передбачені європейською конвенцією прав людини [4, с.107].

Стаття 5 Конвенції 1992 року 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 органами місцевого самоврядування 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 органу місцевого самоврядування. Вказана стаття не лише закріплює відповідне право іноземців на своєрідну асоціацію – на створення консультативних органів, але й обов'язок органів місцевого самоврядування не перешкоджати та всіляко сприяти створенню таких органів. При цьому в Конвенції не встановлюється конкретна кількість іноземців-постійних мешканців, яка є достатньою для створення своїх 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 має формуватись асоціаціями чи інше. Тобто, Конвенція не стільки надала конкретний управлінсько-організаційний алгоритм дій державам-учасницям щодо цього права, скільки загальну направленість 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 1992 року для іноземців, які постійно проживають на території держави-учасниці, це право голосу на місцевих виборах, причому згідно статті 6 Конвенції передбачено надання як права голосувати за кандидатів в місцеві органи влади нарівні із власними громадянами, так і висувати свою кандидатуру, якщо вона відповідає загальним вимогам, які встановлені для своїх громадян, тобто 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 (активне виборче право. – Авт.), 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 різко відрізняється досвід країн британської Співдружності, що допускає в деяких випадках громадян Співдружності до формування вищих органів державної влади.

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 [5]. Так, у ст. 51 Основного Закону Італійської Республіки 1947 р. передбачається, що італійці, які не є громадянами Республіки, можуть бути прирівняні в законодавчому порядку до громадян країни щодо заняття виборних посад. Стаття 13 Конституції Іспанії допускає наділення іноземців виборчими правами на умовах взаємності в силу договору чи закону. Однак більш поширено регулювання представництва іноземців в поточному виборчому законодавстві, що деталізує та конкретизує 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 [6].

Висновки. Здійснене нами наукове дослідження 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 [7, с.95-99].

Подальший розвиток України в напрямку демократичної правової держави та її повноцінна інтеграція в європейське співтовариство неможливі без сприйняття основних визнаних міжнародних стандартів в галузі прав людини взагалі, та окремих категорій зокрема, як то іноземців, осіб без громадянства та ін. Отже імплементація цих стандартів в національне законодавство є одним з пріоритетних завдань нашої держави на сучасному етапі.

Список літератури

1. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22.11.1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_804
3. 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
4. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – С. 105.
5. 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 доступу: http://www.juristlib.ru/book_9422.html
6. Про права та свободи іноземців, що проживають на території Іспанії [Електронний ресурс] : Закон від 11 січня 2000 р. № 4/2000. – Режим доступу: <http://www.russpain.ru/resident/res-zakon2.htm>
7. Юлдашев О. Х. Міжнародне приватне право: теоретичні та прикладні аспекти / О. Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2004. – С. 95-99.

Стаття надійшла 18.04.2015 р.

А.В. Левенец, преподаватель

Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ИНОСТРАНЦЕВ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Резюме

Статья посвящена анализу существующих на сегодня международно-правовых документов в области муниципально-правового статуса иностранцев. Определены основные тенденции развития международных стандартов в сфере прав иностранцев, проанализированы наиболее важные положения международных договоров, которые предоставляют иностранцам возможность максимально использовать эти права и гарантируют их.

Ключевые слова: международные стандарты, иностранцы, национальный режим, права и свободы иностранцев.

A. V. Levenets, Lecturer

Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Constitutional Law and Justice
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS OF THE RIGHTS OF FOREIGNERS IN LOCAL GOVERNMENT

Summary

This article analyzes the existing today international legal instruments in the field of municipal and legal status of foreigners. The main trends in the development of international standards in the field of the rights of foreigners, considered the most important international treaties that provide an opportunity to maximize the use of these rights by foreigners and guarantee it to them.

Key words: international standards, foreigners, national treatment, the rights and freedoms of foreigners.