

РОЗДІЛ 11

РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФОРМУВАННІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ЯК ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

А.В. Левенець

Процеси трансформації суспільно-політичного ладу в українській державі обумовлюють необхідність формування демократичного простору, побудованого перш за все на принципах визнання та забезпечення основних прав та свобод кожної людини, яка перебуває або проживає в її межах. Населення буд-якої сучасної держави представлене сукупністю осіб, різних за своїм правовим статусом: громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями та іншими. Різниця в положенні цих осіб полягає в підставах їх перебування або проживання в Україні, обсязі прав та свобод, системі гарантій та принципів правового статусу та інших аспектах. Загальновизнаним вважається підхід щодо наділення найбільшим обсягом прав та свобод з-поміж перелічених категорій власних громадян, оскільки вони перебувають в особливому правовому зв'язку зі своєю державою, а отже потребують від неї максимального захисту. Проте одним з актуальних напрямків розвитку гуманітарного права сучасних європейських держав є правовий статус негромадян, які є більш

вразливою категорією осіб, що через низку об'єктивних та суб'єктивних факторів можуть часом досить довго проживати за межами власної країни та значним чином впливати на розвиток території свого проживання. Тенденції актуалізації цього питання підтверджуються положеннями численних міжнародно-правових та європейських актів, а саме: Декларацією про права людини відносно осіб, що не є громадянами країни, в якій вони проживають (1985 р.), Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), Конвенцією про права дитини (1989 р.); Міжнародною конвенцією про захист прав усіх трудящися-мігрантів і членів їх сімей (1990 р.) та ін.

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. 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» [21].

Ще одним важливим документом в галузі прав іноземців є Європейська конвенція про місце постійного проживання (ETS № 19), прийнята РЄ 13 грудня 1955 року. «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» [3].

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 [9, с. 122].

Ще одним аспектом, що підтверджує особливу актуальність обраної теми, є те, що «українська держава саме зараз стикнулася з необхідністю вирішення глибоких проблем демократичного розвитку суспільства, однією з яких є реформування місцевого самоврядування 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» [9, с. 139].

Визначаючи роль органів державної влади в процесі формування статусу іноземців як членів територіальної громади, слід відмітити, що державна політика в цій галузі, принаймні до останнього часу, майже не здійснювалась. Основними причинами низького рівня громадянської активності та майже повної відсутності залучення населення до вирішення питань як загальнодержавного, так і місцевого значення вважається небажання влади діяти відкрито та недові-

ра не лише до іноземців-постійних мешканців, але й до власних громадян. Така ситуація стала наслідком безсистемності та фрагментарності національного законодавства щодо інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ) та його основних складових, нормативної невизначеності та «розмитості» правосуб'єктності та статусу територіальної громади як первинного суб'єкту та носія прав МСВ, формальності визначення її структури та складу та багатьох інших глибинних проблем, які призвели до повного нівелювання самої природи місцевого самоврядування.

Система органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі: 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 [7]. 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 територіа-

льної 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 [15, ст.ст. 2, 6].

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» [15, ст. 3]. Зі змісту цієї статті зрозуміло, що подібних гарантій іншим жителям-постійним мешканцям територіальної громади не надано.

Варто відмітити, «що 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» [9, с. 141].

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» [15, ст. 1]. Факт постійного 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. 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» [17, ст.ст. 2, 3].

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 проживан-

ня – 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 оренду 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 вказаного 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» [17, ст. 2].

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»» [24], – 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 [9, с. 144].

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» [20]. 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 [19, ст. 16]. 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 та ж 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 [26, с. 526-534].

Визначаючи роль та функції органів державної влади в процесі формування правового статусу іноземців як членів територіальної громади, особливу увагу слід приділити Президенту України та системі органів виконавчої влади, оскільки саме від них залежить рівень та засоби реалізації законодавчих норм, що регулюють права та свободи іноземців – постійних мешканців України. Аналіз діяльності вказаних органів необхідно розпочати з окреслення основних напрямків державної політики у вказаній галузі. Так, враховуючи, 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» [15, ст. 1], членами територіальної громади в Україні є не всі іноземці, а лише ті, які постійно проживають на її території. В свою чергу, ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає 19 пунктів, в яких визначаються підстави для постійного та тимчасового проживання іноземців в Україні. З-поміж них лише 3 пункти передбачають можливість іноземців мати право постійного проживання на території України:

«1. Іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України »Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання.

2. Іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні. Постійне проживання на території України біженців підтверджується посвідченням біженця...

17. Іноземці та особи без громадянства, які до прийняття рішення про припинення громадянства України постійно проживали на території України і після прийняття рішення про припинення громадянства України залишилися постійно проживати на її території, вважаються такими, які постійно проживають в Україні» [16, ст. 4]. Всі інші підстави знаходження іноземців на території України визначаються як тимчасові, а отже не дають їм права вважатися членами територіальних громад.

Отже, враховуючи наведені вище підстави для постійного проживання іноземців в Україні, до них можна віднести іммігрантів, біженців та колишніх громадян України, які після виходу з громадянства залишилось проживати в Україні. 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 [11, с. 26].

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.

Вперше Концепція державної міграційної політики була затверджена Президентом України 30 серпня 2011 р., після чого Уряд схвалив План заходів із реалізації цієї Концепції на період 2011–2015 р.р.

Станом на сьогодні питання міграційної політики в Україні врегульовані новою Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України 12 липня 2017 року. Згідно положень вказаної Стратегії, пріоритетними цілями міграційної політики нашої держави є сприяння поверненню та репатріації вихідців з України та їх нащадків, створення умов для їх інтеграції в українське суспільство, а також забезпечення успішної інтеграції іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території України, в українське суспільство. Інтеграція – це включення іммігрантів в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави. Метою інтеграції є створення для іммігрантів умов для самостійного існування, пов'язаного з використанням можливостей, які створюються на ринку праці, у системі освіти та медичних послуг, а також участю в суспільному житті та використанням громадянських прав з урахуванням культурних та релігійних потреб [18].

Одна із найбільш складних і проблемних складових державної міграційної політики є створення 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 [25, с. 123].

Процес інтеграції іммігрантів в місцеве суспільство є важким та довготривалим перш за все через те, що він залежить не тільки від політики держави перебування, але й від самих іммігрантів та толерантності і терпимості місцевого населення. Слід зазначити, що аналіз механізмів та засобів інтеграції іммігрантів в місцеве суспільство в Україні на сьогодні видається складним через відсутність відповідного плану заходів, який має бути прийнятий українським урядом на виконання положень нової стратегії найближчим часом. Якщо виходити з минулого досвіду відповідних заходів (що були передбачені Планом на 2011–2015 роки), то в основному їх зміст зводився до розробки уніфікованих програм «вивчення української мови, історії, культури, державного устрою України», навчально-методичних посібників для мігрантів «щодо адміністративно-територіального устрою України, законодавства з питань права, праці, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення...» [13]. В українських офіційних документах особлива увага приділялась освіті дітей-мігрантів та біженців, з якими ретельно мали працювати педагоги, психологи, соціальні робітники. Однак на думку окремих дослідників, більш доцільним було б запровадження адаптаційних курсів не лише для дітей, але й для усіх категорій дорослих мігрантів,

які потребують інтеграції. Перш за все, йдеться про «нетрадиційних» мігрантів, які не оволоділи мовою, не інтегрувалися в українське суспільство [22, с. 213].

Основна роль затвердженого Кабінетом Міністрів Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство було саме 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 відповідали 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 було 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 мали приділяти питанням адаптації дітей мігрантів до шкільного середовища в загальноосвітніх навчальних закладах.

Слід відмітити, що істотні зрушення в міграційній політиці держави в 2011 році були зроблені під впливом міжнародних, зокрема європейських інституцій. Так, в 2011 році експертом з питань міграції для Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ був підготовлений Звіт оцінювання стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні. 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 слабкого забезпечення цих прав, серед яких найпершими відмічаються безсистем-

ність 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 [5, 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) [5, 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 [23].

Отже з вищенаведеного виходить, що саме зараз Україна знаходиться на етапі істотного реформування як самої міграційної політики, що відповідатиме загальноприйнятим принципам поваги до людських прав та свобод, так і вироблення механізмів та засобів реалізації цієї політики, які б забезпечили консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювали соціально-економічний розвиток, сприяли уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідали міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України [8, с. 92].

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 [14, ст. 4].

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 дер-

жавна 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 нерегульованій (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» [12]. 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 [2]. 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 [1, с. 122]. Саме Державна міграційна служба визначена як профільний орган, що забезпечує міграційну політику держави а отже прямо впливає на статус іноземців-постійних мешканців (іммігрантів) в Україні.

Попри важливість завдань та функцій органів державної влади в процесі формування статусу іноземців-членів територіальної громади, а також забезпечення, реалізації та захисту їх основних прав та свобод, особливе місце в цьому аспекті відводиться органам місцевого самоврядування, оскільки саме вони є первинною ланкою в систе-

мі взаємовідносин іноземець-постійний мешканець-держава. «Основну роботу з інтеграції іммігрантів, 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 (органам місцевого самоврядування) 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» [10, с. 50].

В Україні сьогодні передбачена така форма взаємодії місцевої влади та членів територіальної громади як органи самоорганізації населення, в формуванні та діяльності яких можуть приймати участь іноземці. Однак практика діяльності цих органів, та особливо – участі в них іноземців є малоефективною. Інших спеціальних форм та засобів захисту прав іноземців в місцевому самоврядуванні законодавством України поки що не передбачено.

Позитивним досвідом організації окремих спеціалізованих органів в системі місцевого самоврядування для реалізації та захисту прав осіб, які не є громадянами держави, але проживають на її території та складають частину населення, може слугувати приклад Німеччини, оскільки вона є однією з країн, яка стикнулася з масовою імміграцією в останні роки. Мова йде не лише про потік біженців із Сирії, який став справжнім випробуванням для економіки багатьох європейських держав, а також і про іммігрантів з інших менш економічно розвинутих європейських країн, які прибувають в Німеччину з метою здійснення трудової діяльності та отримання значно вищих заробітних плат, ніж у власних державах.

В Німеччині існує розвинута система державних та комунальних програм, які направлені на активну інтеграцію всіх видів мігрантів в місцеве суспільство. Ще в 2005 р. німецький уряд затвердив новий закон про міграцію, в якому вперше клієнтами освіти розглядалися усі групи дорослих мігрантів. Цей закон зобов'язав більшість мігрантів складати іспити з німецької мови та пред'являти у посольстві

сертифікат про базовий (перший) рівень володіння мовою для того, щоб отримати візу на постійне чи тривале перебування у Німеччині. До того ж, значна частина новоприбулих іноземців та деякі групи мігрантів, які постійно мешкають у країні протягом тривалого часу, мають відвідувати інтеграційні курси та оволодіти німецькою мовою до рівня не менш, ніж B1 за європейськими стандартами. Мовні курси є необхідним, але не достатнім засобом для повноцінної інтеграції мігрантів в місцеве суспільство. Важливу роль відіграють різноманітні проекти, організовані як органами місцевого самоврядування, так і іншими громадськими організаціями, наприклад Службою підтримки молодих мігрантів (JMD) в місті Бонн. Служба ставить перед собою завдання допомогти молодим іноземцям віком від 12 до 27 років швидко інтегруватися в німецьке суспільство і знайти свій професійний шлях, допомагає зорієнтуватись в пропозиціях по роботі, скласти резюме та ін. [6].

Однак найбільш позитивним в контексті інтеграції мігрантів в Німеччині видається наявність в системі органів місцевого самоврядування окремих структур, які комплексно займаються впровадженням політики інтеграції на місцях та покликані залучати самих мігрантів до активної участі в громадському житті регіону свого проживання. Так, згідно ч.1 параграфу 19 Комунальної Конституції федеральної землі Бранденбург 2007 р., 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 обрання інтеграційної ради міста та уповноваженої особи громади з інтеграційних питань. 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.).

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 [27].

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 [9, с. 162].

В Португалії на даний час існує два основних підходи ОМСВ до адміністративного регулювання інтеграційних програм. В одних випадках, муніципалітети створюють як і в Німеччині, консультатив-

ні 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 [4, 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 [9, с. 163].

Отже, роль та функції органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі реалізації та захисту прав іноземців, що є членами територіальних громад в Україні, потребують законодавчого закріплення та систематизації. Існуючі на сьогодні численні підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють окремі питання працевлаштування, соціального забезпечення, медичного обслуговування, участі в громадському житті на місцевому рівні іноземців в Україні не відповідають загальновизнаним європейським стандартам. Дослідження повноважень та діяльності органів державної влади в галузі формування статусу іноземців як членів територіальних гро-

мад в Україні, дає можливість констатувати, що така діяльність проводиться вкрай повільно та безсистемно. Проте слід відмітити значні зрушення в цьому напрямку останніми роками, які мають місце перш за все через євро інтеграційні прагнення нашої держави, а отже необхідність сприйняття основних загальновізнаних принципів правового статусу людини та громадянина, які основою для функціонування розвинутих демократичних держав світу.

Література

1. Босий В. П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженців в Україні / В. П. Босий // Наукові праці МАУП. – 2015. – вип. 44(1). – С.118–125.
2. 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-p>
3. 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.
4. 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.
5. Інтеграція мігрантів в Україні. Оцінка стану та потреб. Звіт для Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ) (Варшава, 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/81761>.
6. Інтеграція молодих іноземців в Німеччині: Новини і аналітика про Німеччину, Україну, Європу та світ. Інтернет-портал Made for minds. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://www.dw.com/uk/інтеграція-молодих-іноземців-у-німеччині/a-1861326>

7. Конституція України від 28 червня 1996 року з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>
8. Левенець А. В. Інтеграція мігрантів в місцеве суспільство: український та зарубіжний досвід // Матеріали 72-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу і наукових працівників економіко-правового факультету Одеського національного університету імені І. І. Мечникова (29 листопада – 1 грудня 2017 року, м. Одеса). – Одеса : Фенікс, 2017. – С. 91-94.
9. Левенець А. В. Муніципально-правовий статус іноземців в Україні: дис... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 [Електронний ресурс] – Х., 2017. – 216 с. – Режим доступу: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/12602/6/diss-Levenec.pdf>
10. Левенець А. В. Роль органів місцевого самоврядування у формуванні статусу іноземців-членів територіальної громади // Матеріали 70-ї наукової конференції професорсько-викладацького складу економіко-правового факультету ОНУ імені І. І. Мечникова (26-27 листоп. 2015 р., м.Одеса) / МОН України; Одес. нац. ун-т ім. І.І.Мечникова; екон.-прав. ф-т; відп. ред.: О. О. Нігреєва. – Одеса: Астропринт, 2015. – 284 с. – с.49-52.
11. Москаль Г. Система нормативних актів у сфері регулювання міграційних процесів / Г. Москаль // Віче. – 2012. – № 18 (верес.). – С. 25-28.
12. 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
13. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 р.

- № 653-р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6532011%D1%80/print134_8764361271469.
14. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 року з наст. змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
 15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
 16. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19-20. – Ст. 179.
 17. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання: Закон України від 11.12.2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
 18. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250149647>
 19. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
 20. 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
 21. 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.
 22. Сидоренко Т. В. Упровадження інтеграційних курсів для дорослих мігрантів в Україні з урахуванням досвіду Німеччини [Текст] / Т. В. Сидоренко // Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи: зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 6. – С. 210-216 .

23. 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/>
24. 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>
25. Червінська Л. М. Державна та міждержавна міграційна політика / Л. М. Червінська // Гуманітарні студії: збірник наукових праць. – 2014. – Вип. 24. – С. 120-125.
26. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. – К., 2014. – 552 с.
27. Янишевський 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\(3\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/DeVr_2013_11_22%20(3).pdf)