

А. В. Левенець

*к. ю. н., доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА НЕГРОМАДЯН В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

В другій половині ХХ ст. доктрина прав людини набула характеру універсальної системи людських цінностей, яка отримала загальне визнання як на міжнародному, так і національному рівні. В результаті 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 міжнародної спільноти [1, с. 34].

В умовах глобалізації та урбанізації суспільного життя «актуалізується та об'єктивується локальна сфера існування людини – локальний соціум (територіальна макроромбада), що існує шляхом організації та функціонування муніципального організму, в процесі діяльності якого виникають муніципальні права людини» [2]. Отже, сучасний етап розвитку теорії прав людини пов'язаний із зміщенням акцентів із загальнодержавного на муніципальний рівень влади через те, що він є більш наближеним до кожної особи, яка більшість своїх інтересів та потреб реалізує в процесі повсякденної життєдіяльності, виступаючи членом місцевих співтовариств – територіальних громад. Запровадження системи ефективного управління на місцях з метою оптимального забезпечення реалізації та захисту прав людини підтверджується низкою міжнародних актів, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування, ст. 3 якої встановлює: забезпечення інтересів місцевого населення є одним із завдань місцевого самоврядування, що передбачає не лише необхідність дотримання основних прав і свобод людини і громадянина при здійсненні місцевого самоврядування, а й здійснення муніципальними органами і установами деяких позитивних дій по створенню умов для найбільш повної реалізації прав і свобод громадян на території місцевого співтовариства, попереджуючи і прискікуючи порушення прав і свобод людини і громадянина, а також поновлення порушених прав [3].

Глобалізаційні процеси сучасного світу знаходять своє відображення в розробці та прийнятті численних міжнародно-правових актів в галузі прав людини, імплементація яких в національне законодавство призводить до уніфікації відповідних правових норм, а отже – до перетворення цієї проблеми з внутрішньодержавної на загальносвітову, тобто глобальну.

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, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 13 грудня 1985 р. [4]. В ст. 1 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. Ст. 5 Декларації встановлює за іноземцями, які на законних підставах проживають на території держави, право на життя та особисту недоторканність; на невтручання в особисте та сімейне життя; на доступ до правосуддя та рівність перед судом; на свободу думки, слова, релігії, на свободу володіння майном; на свободу пересування та вибір місця проживання та багато інших. Крім того, іноземці, які на законних підставах перебувають на території держави, мають право на захист держави громадянства, для чого їм має бути надано право на вільний доступ у дипломатичне чи консульське представництво держави громадянства [4, ст. 5].

Не менш важливими в контексті гарантування та забезпечення основних прав іноземців (негромадян) відіграють такі міжнародні акти, як Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.); Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящихся-мігрантів і членів їх сімей (1990 р.) та ін.

Однак найбільш важливе місце серед міжнародних актів в галузі муніципальних прав негромадян займає Європейська Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, прийнята РЄ в м. Страсбурзі 5 лютого 1992 р. Особливості та роль цього документу в регулюванні муніципально-правового статусу особи в європейських державах нами вже неодноразово розглядалися в попередніх працях, зокрема те, що «на відміну від інших міжнародно-правових актів, 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» [5, с. 50].

Конвенція містить термін «постійні мешканці-іноземці», що означає осіб, що не є громадянами держави, на території якої вони мешкають на законних підставах (ст. 2), тобто вона стосується іноземних громадян і апатридів, що мають право приймати активну участь 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, такі мешканці-іноземці приймають активну участь у житті місцевої громади та підвищенні її добробуту. Отже, тут слід погодитись з дослідником В. В. Толковановим, що «для держав, які поділяють демократичні принципи Ради Європи, буде справедливим дослідити питання про той значний внесок, який інколи досить значна група жителів, яка протягом тривалого часу проживає на відповідній території, може зробити у процесі прийняття рішень з питань, які становлять інтерес для цієї групи» [6, с. 105].

Попри існуючі численні міжнародно-правові акти в галузі прав негромадян-постійних мешканців держави, вони нажалі не означають їх безумовного характеру та повного вирішення проблем, з якими вони стикаються в країні перебування. Як відмічає в своїй спеціальній доповіді по правах негромадян проф. Девид Вайсбротт, яка була ним підготовлена та представлена Підкомсії із заохочення та захисту прав людини (орган, що існував при Комісії ООН з прав людини до 2006 р.), «у багатьох країнах існують інституційні та наростаючі проблеми, з якими зустрічаються негромадяни. Майже всі категорії негромадян зачіпаються офіційною і неофіційною дискримінацією. У той час як в деяких країнах можливо й існують правові гарантії рівного поводження та визнання важливої ролі негромадян в досягненні економічного процвітання, негромадяни все ж, як і раніше стикаються з ... ксенофобією, расизмом і сексизмом; мовними бар'єрами і незнайомими звичаями; непередставленністю в політичному житті; з труднощами здійснення своїх економічних,

соціальних та культурних прав ...» [7, с. 3]. За результатами цього дослідження професор доходить висновку, що вирішення основних проблем із забезпеченням прав негромадян (саме такий термін він використовує для позначення всіх категорій осіб, які проживають в державі, але не мають її громадянства: іноземних громадян, осіб без громадянства, трудових мігрантів, жертв торгівлею людьми, біженців та ін.) можливе лише уніфікованими методами безвідносно до окремих груп негромадян. На підставі аналізу положень вказаних міжнародних документів він відмічає: «в силу своєї людської природи всі люди повинні користуватися всіма правами людини без будь-якої дискримінації, крім випадків виняткових відмінностей, наприклад між громадянами і негромадянами, які служать законній меті держави і відповідають досягненню цієї мети» [7, с. 7].

Література:

1. Черниченко С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии / С. В. Черниченко // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 3. – С. 33-48.
2. Баймуратов М.О. Муніципальні права людини: теоретико-аксіологічні підходи до визначення та розуміння [Електронний ресурс] // Юридичний журнал. – 2012. – №7. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3845>. – Назва з екрана.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрана.
4. 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. – Назва з екрана.
5. Левенець А. В. Міжнародно-правові стандарти прав іноземців в місцевому самоврядуванні / А. В. Левенець // Правова держава. – 2015. – № 19. – С. 48-54.
6. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під ред. Толкованова В. В. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
7. Права неграждан : Доклад проф. Дэвида Вайсбротта, представленного Подкомиссии по поощрению и защите прав человека ООН в августе 2003 г. (Нью-Йорк и Женева, 2006 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizensen_ru.pdf. – Название с экрана.