

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ ЗА НАЦІОНАЛЬНИМ ТА ЗАРУБІЖНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ В АСПЕКТІ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ

Чередниченко К.Ю., Глинська О.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У роботі досліджено поняття «конституційно-правового статусу» та «правового режиму» та доведено думку про необхідність їхнього розмежування. Автори детально висвітлили види статусів та режимів на прикладах. Проаналізовано національне та зарубіжне законодавство та окреслено обсяг прав іноземців у різних державах. Було запропоновано встановлення цензу осілості, як умови надання права голосу іноземцям. У статті запропонований варіант розширення політичних прав іноземців шляхом внесення змін до нормативно-правових актів.

Ключові слова: іноземець, активне виборче право, пасивне виборче право, нормативно-правовий акт, конституційно-правовий статус, правовий режим.

Постановка проблеми. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства регулюється Конституцією [1] та такими законами як «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [3], «Про закордонних українців» [4] та ін. У статті проводиться детальний опис всіх політичних прав, якими наділяються зазначені особи, законно перебуваючи на території України, та здійснюється порівняльний аналіз обсягу прав іноземців за національним та зарубіжним законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційно-правового статусу іноземців досліджувалося різними вченими, кожний із яких аналізував конкретний елемент або складову цього статусу. Проблемні питання визначення правового статусу іноземців в різних державах детально розглядали у своїх роботах О.В. Горжій, А.А. Жемчужников, Е.В. Яковлева, О.Г. Кушніренко. Є.Ю. Петров у своїй науковій статті проаналізував права іноземців в політичній сфері. Проблеми реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в контексті євроінтеграції України були досліджені А.Л. Чернявським.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У роботах вищеперерахованих вчених прослідковується аналіз поняття «конституційно-правового статусу» іноземців та висвітлення питань, що стосуються політичних прав цієї категорії осіб. У дослідженні більш детально проаналізовані питання, які раніше не були досліджені. Більш того, нами буде запропоновано розширення прав іноземців у тому випадку, якщо вони відповідатимуть встановленим цензам.

Постановка завдання. У роботі проаналізовано політичні права іноземців за національним та зарубіжним законодавством. порушено питання щодо необхідності розширення обсягу політичних прав цієї категорії осіб.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна – молода демократична держава, в якій досі формуються та вдосконалюються закони. Конституція, як нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, має бути втіленням гуманності та законності, проголошувати верховенство права та визнавати людину як найвищу соціальну цінність, захист прав та свобод якої

є пріоритетним завданням держави. Для того, аби Україна була правовою державою, необхідно всебічне регулювання не лише статусу громадян, але й іноземців, які на законних підставах перебувають на нашій території, що й обумовлює важливість та актуальність обраної теми.

Відомо, що протягом року Україну відвідують туристи з різних держав, деякі з яких навіть розглядають можливість проживання на території нашої держави. Саме тому, першочерговою метою повинно бути вдосконалення законодавства та приведення його у повну відповідність до встановлених міжнародних європейських стандартів. Забезпечивши правильні умови проживання в країні, ми зможемо досягти багатьох цілей, серед яких:

1. постійний обмін досвідом з представниками зарубіжних держав;
2. усунення прогалин та колізій в законодавстві, які не дають повною мірою захистити інтереси громадян та іноземців;
3. можливість залучення професійних та талановитих іноземців для розбудови та розвитку держави.

Серед науковців, що досліджують проблеми в конституційному праві, існує дискусія стосовно розмежування конституційно-правового статусу та правового режиму. Такі автори як Т.І. Мендеграл, Н.К. Шаптала, О.В. Совгіря, Л.Д. Тимченко ототожнюють дані поняття, вважаючи їх повними аналогами. Найбільш повним є визначення Шаптала, який запевняє, що правовий режим іноземців – це сукупність їх прав та обов'язків на території держави перебування [5, с. 151].

Є.Ю. Петров вважає, що конституційно-правовим статусом іноземців є юридично визначене національним законодавством становище іноземних громадян в Україні, яке являє собою сукупність правових норм, що проголошують основоположні принципи, правовий режим і гарантії, які визначають поведінку іноземців у зв'язку з реалізацією ними прав, свобод, законних інтересів і виконання обов'язків на території України [6]. Дана думка підтверджує існування ще одної позиції, яка полягає в тому, що правовий режим є лише складовою конституційно-правового статусу іноземців.

Незважаючи на те, що існує багато науковців, які підтримують позиції цих вчених-конституці-

аналістів, ми розмежуємо ці поняття. Проаналізувавши думки декількох вчених, серед яких В.В. Белєвцева, В.Я. Настюк, В.Л. Федоренко, можемо сказати, що правовий статус – це сукупність прав та обов'язків, а також відповідальність певного суб'єкта (в нашому випадку, іноземця), тобто система правових норм, що регулюють його правове становище. Правовий же режим призначений забезпечувати реалізацію такого статусу.

Звернувшись до преамбули ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2], бачимо, що законодавець хоча й не вживає термін «режим», але розмежує правовий статус іноземців та осіб без громадянства та порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з неї. Дане формулювання можна тлумачити саме як певне відмежування статусу від режиму.

Українське законодавство передбачає декілька конституційно-правових статусів, які різняться між собою. Кожен правовий статус закріплений в нормативно-правовому акті, переважно в законі. Розглянемо на прикладах:

- конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства – ці два статуси закріплюються у ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2]. У законі встановлюються підстави та особливості перебування на території України, відповідальність цих осіб та ін.;

- конституційно-правовий статус біженців закріплюється в ЗУ «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [3]. Даним законом встановлюються як права та обов'язки цих осіб, так і зобов'язання держави, на території якої в цей момент перебувають вище вказані категорії осіб;

- конституційно-правовий статус закордонних українців, який визначається ЗУ «Про закордонних українців» [4]. Законом встановлюються певні переваги даної категорії осіб перед іншими іноземцями та ін.

Усі іноземці, що на законних підставах перебувають на території України, наділяються певними правами та свободами, а також обов'язками, що закріплюються у Конституції України та міжнародно-правових актах. Однак, існують певні обмеження, які в більшості стосуються саме політичних прав вказаної категорії осіб.

Варто зазначити, що стосовно іноземців встановлюються правові режими, кожен із яких має специфічні особливості. Фактично конституційно-правовий режим іноземців являє собою специфічний вид правового регулювання конституційних відносин, виражений у поєднанні комплексу нормативних правових засобів (дозволив, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів, загальнодозвільного й дозвільного порядку регулювання тощо), яким встановлюється певна міра жорсткості правового регулювання [7, с. 64]. Вчені-конституціоналісти виділяють три режими:

1. Національний режим, при якому відбувається певне зрівняння у правах іноземців та громадян. Даний режим має абсолютний характер.

2. Режим найбільшого сприяння, який зазвичай полягає в наданні іноземцям не всіх прав, якими наділені громадяни, а лише частини.

3. Спеціальний режим, який полягає в наявності в іноземців певних переваг, що встановлюються договорами між заінтересованими державами.

Найбільша дискусія серед вчених ведеться стосовно політичних прав іноземців. Це пояснюється тим, що серед усіх прав даної групи, іноземці наділені лише правом направляти колективні та індивідуальні звернення, та бути засновниками та членами громадських об'єднань. Іноземці не можуть бути засновниками та членами політичних партій, однак можуть бути засновниками та членами громадських організацій [8]. Отже, іноземці, які на законних підставах проживають чи перебувають в Україні, мають право вступати в профспілки, кооперативні організації, спортивні, наукові, культурні об'єднання, якщо це не заперечує статутам даних об'єднань [9, с. 75].

Деякі науковці притримуються думки, яка полягає в необхідності надання іноземцям виборчих прав як на державному, так і на місцевому рівнях. А.Л. Чернявський впевнений у необхідності «забезпечення іноземним громадянам та особам без громадянства, які постійно проживають на її території, активного, а по можливості – і пасивного виборчого права під час проведення місцевих виборів та місцевих референдумів» [10, с. 26].

На нашу думку, в Україні доцільно було надати іноземцям активне виборче право, якщо вони відповідають цензу осілості (3 роки). Для більш детального аналізу пропонуємо провести дослідження та визначити обсяг політичних прав іноземців в зарубіжних державах.

Набагато більше прав на участь в управлінні державою мають іноземці в країнах Європи. Причому це стосується не тільки країн-членів ЄС. Ідеться насамперед про можливість участі іноземців у місцевих виборах. Так, відповідно до ст. 6 Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні кожна країна [11], яка ратифікувала цю Конвенцію, зобов'язується надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він відповідає тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, і, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі протягом п'яти років, що передують виборам. Проте в тексті Конвенції є пункт про те, що під час ратифікації будь-яка країна може заявити про те, що вона має намір обмежити застосування такого права іноземців лише правом голосу.

У деяких країнах ЄС право на участь у муніципальних виборах мають не лише громадяни ЄС, а й іноземці, які не є громадянами країн-членів ЄС (ст. 156 Конституції Естонії, ст. 30 Конституції Словаччини, ст. 119 Конституції Литви, § 14 Конституції Фінляндії, тощо). У § 5 Закону Словаччини «Про вибори до органів муніципальних об'єднань» [12] зазначено, що до списків виборців включаються іноземці, які постійно проживають на відповідній території й відповідають вимогам, що ставляться для осіб, які мають право голосу на муніципальних виборах. Згідно з § 2 та § 7 Закону Словаччини «Про вибори до органів самоврядування регіонів і доповнення до Цивільного процесуального кодексу» [13] передбачається включення до списку виборців іноземців, що мають постійне місце проживання у відповідному регіоні й досягли вісімнадцятирічного віку.

У частині країн ЄС право обирати й бути обраним в органи місцевого самоврядування належить виключно громадянам країни та громадянам інших країн-членів ЄС. Проте в багатьох країнах таке право надається однаковою мірою всім іноземцям [14, с. 57].

Швейцарія – федерація з трьома різними рівнями, виборчі права негромадян змінюються залежно від кантонів та комун. Іноземці не голосують на національному рівні, але вони можуть бути наділені правом голосувати і, в деяких випадках, балотуватися на посаду на кантональному або комунальному рівні. П'ять кантонів вже визнали право іноземців на голосування (Neuchâtel, Юра, Vaud в 2003, Фрібур в 2004, Женева в 2005), плюс три, Аппенцель Aussenrhoden (1995), Graubünden (2003) і Базель-Stadt (2005), які надають кожному муніципалітету повноваження вибрати чи надавати такі права іноземцям. Референдуми з цього питання були невідомими в інших кантонах [15].

Конституція Іспанії передбачає, що певними договорами або законом іноземцям на муніципальних виборах може бути надано активне виборче право. На виборах Німеччини в органи місцевого самоврядування іноземці, що постійно проживають на її території і при цьому не є офіційними представниками міжнародних організа-

цій чи іноземних держав, все частіше отримують право голосу, а іноді і пасивне виборче право.

Висновки з даного дослідження та перспективи. Проаналізувавши законодавство зарубіжних країн і України, нами були зроблені наступні висновки:

1. Серед українських вчених-конституціоналістів ведеться активна дискусія, щодо співвідношення понять «конституційно-правовий статус або правовий статус» та «правовий режим». Нами підтримується думка В.В. Белевцевої, В.Я. Настюк, В.Л. Федоренко, які схильні до розмежування цих понять.

2. У більшості країн іноземцям надається право голосу на місцевому, а в деяких державах навіть на національному. Більш того, є й держави, у яких, крім активного виборчого права, за певних умов іноземці можуть отримати й пасивне виборче право.

3. Законодавством України досить детально регулюються права іноземців, але обсяг політичних прав значно менший, ніж у більшості європейських країн. Ми пропонуємо розширити права цієї категорії осіб та надати їм активне виборче право для його реалізації на місцевому рівні як під час виборів, так і референдумів, якщо вони відповідатимуть встановленому цензу осілості (3 роки).

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141 (остання редакція від 30.09.2016).
2. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 19–20 (остання редакція від 27.09.2017).
3. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 16 (остання редакція від 03.03.2016).
4. Закон України «Про закордонних українців» від 04.03.2004 № 1582-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 25 (остання редакція від 06.06.2012).
5. Шаптала Н.К. Конституційне право України: [навчальний посібник] / Н.К. Шаптала, Г.В. Задорожня. – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 470 с.
6. Петров С.Ю. Конституційно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С.Ю. Петров; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2013. – 21 с.
7. Грабильніков А.В. Конституційно-правовий статус та правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні: співвідношення понять / А.В. Грабильніков // Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції», випуск 6, 2015. – С. 59–66.
8. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 1 (остання редакція від 19.07.2017).
9. Петров С.Ю. Політичні права іноземців в Україні / С.Ю. Петров // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. Випуск 17. – С. 73–78.
10. Чернявський А.Л. Проблеми реалізації виборчих прав іноземців та осіб без громадянства в контексті євроінтеграції України / А.Л. Чернявський // Вісник Університету банківської справи Національного банку України, 2014. – № 3(21).
11. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318.
12. Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epi.sk/zzcr/1990-346>.
13. Zákon zo 4. júla 2001 o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/51660/1/2>.
14. Іванчо В.І. Право іноземців на участь у муніципальних виборах в окремих країнах Європейського Союзу / В.І. Іванчо // Visegrad Journal on Human Rights. – 2014. – С. 54–60.
15. David C. Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies [Електронний ресурс]: November 7, 2003. – Режим доступу: http://www.odu.edu/~dearrest/pdfs/earnest_isane_2003.pdf.

Чередниченко Е.Ю., Глинская О.В.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАНЦЕВ ПО НАЦИОНАЛЬНОМУ И ЗАРУБЕЖНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ В АСПЕКТЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

Аннотация

В работе исследовано понятие «конституционно-правового статуса» и «правового режима» и доказано мнение о необходимости их разграничения. Авторы подробно описали виды статусов и режимов на примерах. Было проанализировано национальное и зарубежное законодательство и обозначено объем прав иностранцев в различных государствах. Предложено установление ценза оседлости, как условия предоставления права голоса иностранцам. В статье предложен вариант расширения политических прав иностранцев путем внесения изменений в нормативно-правовые акты.

Ключевые слова: иностранец, активное избирательное право, пассивное избирательное право, нормативно-правовой акт, конституционно-правовой статус, правовой режим.

Cherednychenko K.Y., Glinskaya O.V.

Yaroslav Mudryi National Law University

CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF FOREIGNERS ON NATIONAL AND FOREIGN LEGISLATION IN THE ASPECT OF POLITICAL RIGHTS

Summary

The article explores the concept of «constitutional-legal status» and «right-wing regime» and proves the need to differentiate between them. The authors described in detail the types of statuses and modes on examples. The national and foreign legislation was analyzed and the scope of the rights of foreigners in various states was determined. The establishment of the residence qualification is proposed as a condition for granting the right to vote to foreigners. The article suggests a variant of expanding the political rights of foreigners by introducing changes in regulations.

Keywords: a foreigner, active electoral right, passive electoral right, normative legal act, constitutional legal status, legal regime.