

**SECTION 2
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW**

**СЕКЦІЯ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 324

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ
ОСІБ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ**



Руденко Людмила Дмитрівна,

канд. юрид. наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки ННІ права,*

Сумський державний університет



Андросова Олександра Олександрівна,

студентка II курсу ННІ права,

Сумський державний університет

У статті розглянуто проблемні питання забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах; зазначено, що такі права є базовими у контексті міжнародних стандартів щодо захисту прав людини, закріплених на рівні ООН, Ради Європи. Виборчі права внутрішньо переміщених осіб не повинні бути дискриміновані. Досліджено спеціальне законодавство щодо статусу прав внутрішньо переміщених осіб та виборче законодавство, судову практику щодо включення внутрішньо переміщених осіб до реєстру виборців. Визначено проблемні питання щодо реалізації таких прав внутрішньо переміщених осіб. Зазначено, що відсутність законодавчого механізму реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах негативно відбивається на можливості судового захисту таких прав. Ситуація, що склалася, призводить до фактичної дискримінації політичних прав ВПО. Аргументовано доцільність внесення відповідних змін у національне виборче законодавство. Досліджено досвід Азербайджану, Грузії, Республіки Молдова, Боснії та Герцеговини щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Запропоновано механізм реалізації виборчих прав таких осіб, який повинен враховувати особливості їх. У зв'язку з тим, що підставою набуття статусу ВПО є довідка тимчасово переміщеної особи, і саме у цьому документі визначається місце фактичного проживання такої особи, запропоновано визнати цей документ підставою для внесення внутрішньо переміщеної особи до списку виборців відповідної територіальної громади. Запропоновано у подальшому створити Державний електронний реєстр виборців, до якого внесення даних про таких осіб здійснювати у автоматичному режимі. Аргументовано доцільність закріплення у виборчому законодавстві норми, відповідно до якої внутрішньо переміщена особа

в певний строк до дня виборів повинна вказати, за яким місцем реєстрації буде здійснювати голосування на певній виборчій дільниці.

Ключові слова : внутрішньо переміщена особа, місцеві вибори, виборче право, довідка внутрішньо переміщеної особи, реєстрація місця проживання, списки виборців, територіальна громада, виборча дільниця.

Rudenko L. Dm., Androsova O. O. Ensuring Electoral Rights of IDPs in Local Elections. The article deals with the problematic issue of voting rights of internally displaced persons in local elections; states that these rights are fundamental in the context of international standards of human rights set forth at the UN, Council of Europe. Voting rights of internally displaced persons should not be discriminated against. Studied specific legislation on the status of the rights of internally displaced persons and electoral legislation, judicial practice to include internally displaced persons in the register of voters. Identified areas for the implementation of the rights of internally displaced persons. It is noted that the absence of a legal mechanism for implementing voting rights of internally displaced persons in the local elections a negative impact on the possibility of judicial protection of such rights. This situation leads to actual discrimination political rights of IDPs. Argued advisability of making appropriate changes in national electoral legislation. The experience of Azerbaijan, Georgia, Moldova and Bosnia and Herzegovina to ensure the voting rights of internally displaced persons. The mechanism of realization of voting rights of such persons, which should take into account the peculiarities of them. Due to the fact that the ground is becoming a reference IDPs displaced persons, and it is in this document defined the place of residence of the person proposed to accept the document the basis for the introduction of internally displaced persons in the voter list of the territorial community. A further create public electronic register of voters, which entering data on such persons to carry out automatically. Argued feasibility consolidation in the electoral legislation norms according to which the internally displaced person in a certain period before the election should indicate for which registration point will be to vote in a particular polling station.

Keywords : internally displaced persons, local elections, suffrage, help internally displaced persons, residence registration, voter lists, local community polling station.

У зв'язку з численною кількістю внутрішньо переміщених осіб (надалі ВПО) особливого значення набуває закріплення виборчих прав таких осіб у національному законодавстві. За останніми даними кількість ВПО досягла 1 мільйона 800 тисяч осіб. Кожна людина має право здійснювати контроль за своєю країною самостійно або через вільно обраних представників [1]. Відповідно до ст. 38 Конституція України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [2]. Проте українське виборче законодавство не гарантує ВПО їх виборчі права на рівні місцевих виборів. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року позбавив ВПО права голосу.

Аналіз останніх досліджень вказує, що питання забезпечення виборчих прав ВПО розглядалися тільки громадськими організаціями, зокрема Українською Гельсінською спілкою з прав людини. Загальні питання виборчих прав розглядалися М. Горшеньовою, О. Лавриновичем, В. Погорілком, М. Ставнійчуком, В. Шаповалом, Ю. Шемшученко.

Проте питання реалізації виборчих прав ВПО залишилися поза увагою.

Метою дослідження є розробка пропозицій щодо забезпечення виборчих прав ВПО на місцевому рівні.

Виборчі права ВПО захищаються Конституцією України, низкою міжнародних документів, зокрема Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Керівними принципами ООН з питань переміщених осіб в межах країни, схваленими у 1998 році, Рекомендаціями Парламентської Асамблеї Ради Європи, Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи. Україна є учасником низки міжнародних актів, а також членом Ради Європи. Тому є неприпустимою дискримінація виборчих прав ВПО на місцевому рівні.

Спеціальний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює, що внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або

покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3]. Слід зазначити, що статус ВПО повинен мати лише мовленнєвий супровід, оскільки не повинен негативно відображатись на реалізації не лише прав, але й на свободах людини.

Відповідно до Керівних принципів ООН з питань ВПО права таких осіб не повинні бути вужчими у порівнянні з правами іншими громадян та міжнародними стандартами. Керівні принципи засновано на міжнародно-правових нормах. Відповідно до 22 принципу зазначеного документу є неприпустимою дискримінація виборчих прав внутрішньо переміщених осіб всередині країни [4].

Аналіз національного законодавства вказує на неузгодженість низки нормативно-правових актів, які забезпечують виборчі права ВПО. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами [3]. У той же час, прийнятий 14 липня 2015 року Закон України «Про місцеві вибори» позбавляє ВПО права брати участь у виборах до місцевих органів влади за новим місцем проживання, що водночас суперечить не тільки нормам Закону про ВПО, але й Конституції України. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори» на виборах до місцевих органів влади право голосу мають особи, які належать до територіальної громади, що підтверджується зареєстрованим місцем проживанням на відповідній території. Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує її місце проживання, але не є підставою для підтвердження місця проживання для участі у місцевих виборах [5]. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», переселенці, які зареєстровані у відповідному законом порядку, втрачають право голосу на виборах місцевого рівня, оскільки документами, що посвідчують місце проживання особи є паспорт громадянина України або тимчасове посвідчення громадянина України. Зазначена норма суперечить ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до якої ВПО має право реалізувати право голосу на виборах

Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

Слід зазначити, що законопроектом №2501а-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб» передбачалася ліквідація неузгодженості положень виборчого законодавства та спеціального законодавства щодо ВПО. Відповідно до положень законопроекту факт приналежності особи до певної територіальної громади може підтверджуватися не тільки паспортом громадянина України або тимчасовим посвідченням громадянина України, але й пред'явленням довідки ВПО, що зазначає реєстрацію місця проживання. Довідка ВПО є підставою для перевірки інформації, зміни виборчої адреси.

Проте зазначений законопроект залишився без розгляду [6].

Наслідком цього стало те, що ВПО не мали можливості реалізувати виборчі права на місцевих виборах 25 жовтня 2015 року.

Слід зазначити, що напередодні місцевих виборів були звернення ВПО у судові інстанції щодо їх включення у списки виборців.

Аналіз судової практики вказує на її неоднозначність. Окрім позитивних рішень, були випадки, коли суди відмовляли ВПО у включенні до списку виборців для голосування. Так, Уманський міськрайонний суд Черкаської області 22 жовтня 2015 року у справі №705/5757/15-а задовольнив адміністративний позов ВПО до дільничної виборчої комісії з місцевих виборів звичайної виборчої дільниці про включення до списку виборців [7]. Цього ж дня, Голосіївський районний суд м. Києва відмовив у задоволенні адміністративного позову про включення до списку виборців у справі № 752/17294/15-а особі, що мала статус ВПО [8].

Аналіз постанов апеляційної інстанції також вказує на відсутність усталеної судової практики з досліджуваного питання. Апеляційні інстанції як задовольняли апеляційні вимоги, так і відмовляли у їх задоволенні. Зокрема, постановою Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 752/17250/15-а задоволено апеляційну скаргу ВПО щодо його включення до списку виборців. Позиція колегії суддів виходила з Керівних принципів ООН з питань переміщення осіб в межах країни, Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо внутрішньо переміщених осіб» та Рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, відповідно до яких виборчі права ВПО повинні бути належно забезпечені як на законодавчому рівні, так і на рівні адміністративної

практики, зокрема й на місцевих виборах. При цьому в цих документах вказується, що ці права, як і всі інші, мають бути забезпечені на основі повної рівності з іншими громадянами країни. За таких обставин, колегія суддів прийшла до висновку, що судом першої інстанції при ухваленні постанови неповно з'ясовані обставини, що мають значення для справи та порушено норми матеріального права [9].

Таким чином, проведене дослідження вказує на відсутність законодавчого механізму реалізації виборчих прав ВПО на місцевих виборах, що негативно відбивається на можливості судового захисту таких прав. Ситуація, що склалася, призводить до фактичної дискримінації політичних прав ВПО. Вирішення проблеми неможливе без внесення відповідних змін у національне виборче законодавство.

Проблемні питання реалізації виборчих прав ВПО виникали і у інших державах, зокрема Грузії, Боснії та Герцеговині, Азербайджані, Вірменії, Молдові. Для захисту таких осіб кожна з держав створила законодавчу базу, у тому числі і у частині забезпечення їх виборчих прав осіб. Адже міжнародні нормативно-правові акти мають декларативний характер. Саме внутрішнє законодавство відповідної держави повинне закріпити правові інструменти реалізації прав ВПО згідно з міжнародними стандартами.

Зокрема, в Азербайджані через військовий конфлікт у Нагорному Карабасі населення покидало свої міста та села в пошуках мирної території. Урядом Азербайджанської Республіки було прийнято Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених в межах країни)». Відповідно до ст. 1 Закону в редакції 1999 року вимушеним переселенцями є особи, вимушені покинути постійне місце проживання в результаті військової агресії, стихійного і техногенного лиха на території Азербайджанської Республіки, і переселитися на інше місце [10]. На початку 1993 року був створений Державний комітет Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців, який впроваджує державну політику захисту прав таких осіб. У 1998 році Указом Президента була прийнята Державна Програма вирішення проблем біженців та внутрішніх переселенців. У 2002 році Кабінет Міністрів затвердив зміни до «Правил надання привілеїв нерегульованим біженцям і внутрішньо переміщеним особам шляхом надання пільг та виплати». Програма підтримки таких осіб спрямована на їх соціальне забезпечення, зайнятість [11].

У Грузії станом на 17 вересня 2014 року кількість зареєстрованих ВПО складає 259 тисячі 247 осіб. Найбільша кількість ВПО знаходиться в регіоні Тбілісі, що дорівнює 98 тисячам 742 особам, а найменший показник в регіоні Гурія – 490 осіб [12]. На перших місцевих виборах у 1998 році ВПО були позбавлені права на голосування згідно з Законом «Про вибори до представницьких органів місцевого самоврядування – Сакребуло». Проте після прийняття у 2001 році Органічного закону про Єдиний виборчий кодекс, завдяки правозахисній діяльності, ВПО закріпили своє право на участь у виборах. Проблеми, які були характерними для виборчого процесу Грузії щодо виборчих прав ВПО, є аналогічними для сучасної України. Міжнародний експерт О. Ніжарадзе зазначає, що влада Грузії запровадила можливість права голосу для ВПО, оскільки такий статус не призводить до позбавлення виборчого права особи. Також є доцільним приклад Боснії та Герцеговині, де за ВПО закріплюється волевиявлення права голосу або за новим або за постійним місцем проживання особи. Відповідно до ст. 31 Виборчого кодексу Грузії 2011 року у загальний список виборців включено також внутрішньо переміщених осіб та закріплено процедуру внесення таких осіб у список виборців. В день голосування ВПО на виборчі дільниці повинні надати довідку про взяття на облік разом з основним документом, що посвідчує особу [13].

Республіка Молдова у 1992 році також зіткнулася з процесом внутрішнього переселення населення. Проте держава не забезпечила на законодавчому рівні механізм реалізації виборчих прав ВПО. Кодекс про вибори Республіки Молдови 2001 року встановив обмеження щодо виборчих прав (ст. 123). У виборах до місцевих рад не беруть участь виборці, які не проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [14]. Таке обмеження фактично не надає можливість ВПО приймати участь у місцевих виборах.

Таким чином, аналіз іноземного досвіду вказує на відсутність єдиного підходу щодо забезпечення виборчих прав ВПО. Деякі держави (Азербайджан, Республіка Молдова) залишили поза увагою виборчі права ВПО, у той же час країни, які пройшли більш значний шлях у реформуванні власних державних інститутів (Боснія та Герцеговина, Грузія) забезпечили виборчі права ВПО на всіх рівнях.

17 лютого 2016 р. у Верховній Раді України відбулись парламентські слухання на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території, не

контрольованій українською владою в зоні проведення антитерористичної операції». На засіданні винесли пропозицію про необхідність створення загальної державної стратегії щодо ВПО, в цілому реформувати національну політику щодо даної категорії населення та створити спеціальний уповноважений орган, головним завданням якого буде вирішення проблемних питань, що стосуються ВПО, а також тих, які знаходяться на окупованій території [15].

Таким чином, реалізація виборчих прав ВПО є однією з необхідних умов реалізації народовладдя в Україні. Таке право є фундаментальним, а тому не може бути обмеженим. При реформуванні виборчого законодавства виборчі права ВПО повинні бути забезпечені як на місцевому, так і на загальноукраїнському рівнях. Механізм реалізації виборчих прав ВПО повинен враховувати особливості реєстрації таких осіб. У зв'язку з тим,

що підставою набуття статусу ВПО є довідка тимчасово переміщеної особи, і саме у цьому документі визначається місце фактичного проживання такої особи, то саме цей документ повинен бути підставою для внесення ВПО до списку виборців відповідної територіальної громади. У подальшому є перспективним створення Державного електронного реєстру виборців, до якого внесення даних про ВПО повинно здійснюватися у автоматичному режимі. Представляється доцільним закріплення у виборчому законодавстві норми, відповідно до якої ВПО в певний строк до дня виборів повинні вказати за яким місцем реєстрації будуть здійснювати голосування на певній виборчій дільниці. У подальших наукових дослідженнях доцільно розглянути питання дискримінації інших прав ВПО, зокрема права на працю, права на соціальний захист.

Використана література :

1. Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015/para0156#o156.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/para6#n6>
4. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>
5. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – №64. – Ст. 2101.
6. Проект закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб : Проект Закону України №2501а-1 від 21 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287
7. Постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 22 жовтня 2015 року №705/5757/15-а [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52603861>
8. Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 22 жовтня 2015 року № 752/17294/15-а [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52643769>.
9. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 22 жовтня 2015 року № 752/17250/15-а [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52711448>.
10. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны) : Закон Азербайджанской Республики от 21.05.1999 г. № 668-IQ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.azerbaijan.az/portal/Society/Refugees/refugees_03_r.html
11. Офіційний сайт Державного комітету Азербайджанської Республіки у справах біженців та вимушених переселенців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/en/index.html>.

12. Офіційний сайт Міністерства Грузії у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій, біженців та розселення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mra.gov.ge/eng/static/55>.

13. Ніжарадзе О. Вибірчі права внутрішньо переміщених осіб : міжнародна практика, можливі варіанти для України та рекомендації. – ВГО ГМ ОПОРА, 2015. – 29 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <https://www.oporaua.org/vybory/mistsevi-vybory-2015/41916-problemni-aspekty-vyboriv-v-ukraini-pohliad-zzovni-ta-zseredynu>.

14. Кодекс про вибори Республіки Молдова від 21 листопада 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=312765>.

15. Про парламентські слухання на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на території, не контрольованій українською владою в зоні проведення антитерористичної операції» 17 лютого 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248843644&cat_id=244828973.