

ОСОБЛИВОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У НОВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД

Анотація

Унаслідок анексії АР Крим та збройного конфлікту на Донбасі в Україні з'явилася нова категорія населення – внутрішньо переміщені особи. Люди, які були змушені виїхати з місць постійного проживання та розпочати життя у нових територіальних громадах. Однією з основних передумов інтеграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб до приймаючих громад є забезпечення можливості брати участь у вирішенні місцевих справ. Однак через недосконалість законодавства конституційні права таких громадян обирати органи влади та використовувати механізми прямої демократії суттєво обмежені. Зважаючи на те, що це ставить під загрозу процес інтеграції та адаптації внутрішньо переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах, пропонуються шляхи вирішення цієї проблеми.

ОСОБЛИВОСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У НОВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД

Станом на 27 листопада 2017 року в Україні взято на облік 1 млн. 494.806 внутрішньо переміщених осіб (далі ВПО)¹. За Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року – *«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»* (Ст.1)².

Визначення цілком відповідає змісту Керівних Принципів ООН з питань внутрішнього переміщення³. У Принципі 1 зазначено, що ВПО мають, «на підставі цілковитої рівності, ті ж самі передбачені міжнародним правом та національним законодавством права, якими користуються інші особи в їх країні. Вони не повинні піддаватися дискримінації на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами»⁴. У пункті (в) Принципу 22 зазначено, що ВПО мають право на асоціації та участь на рівноправній основі в справах громади. У пункті (г) Принципу 22 визначено, що ВПО повинні мати право голосувати і брати участь в управлінні громадськими справами, включаючи право доступу до засобів, які необхідні для реалізації

¹ Міністерство соціальної політики України / Електронний ресурс / Режим доступу :

<http://www.msp.gov.ua/news/14396.html>

² Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

³ Guiding Principles UN on Internal Displacement 2004 / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

⁴ Guiding Principles UN on Internal Displacement 2004 / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

цього права. Отже, ВПО, мають такі ж самі права, що й інші громадяни України, зокрема на місцевому рівні.

Парламентська Асамблея Ради Європи та Комітет Міністрів Ради Європи також прийняли низку документів щодо стандартів і принципів забезпечення прав і свобод ВПО. 5 квітня 2006 р. було прийнято Рекомендацію (2006)6 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам РЄ щодо внутрішньо переміщених осіб⁵. Серед ключових позицій у ній зазначено, що «країни – члени РЄ повинні забезпечити відповідні правові та практичні механізми, щоб надати можливість внутрішньо переміщеним особам ефективно реалізовувати своє право голосувати на національних, регіональних, місцевих виборах; а також гарантувати, що це право не буде порушено будь-якими перепонами».

У 2009 р. це питання порушувалося на сесії ПАРЄ. Тема засідання, за якою так само було прийнято відповідну Рекомендацію 1877(2009)⁶, називалася «Люди забуті Європою: захист прав осіб, переміщення яких має тривалий характер». Зокрема, у пункті 15.3.12. окремо зазначено, що необхідно гарантувати здійснення право внутрішньо переміщених осіб брати участь у громадській діяльності, включаючи право обирати та бути обраним, яке, у свою чергу, може вимагати прийняття додаткових механізмів таких як внесення їх до виборчих списків або впровадження відкріпних талонів.

Виходячи зі складної гуманітарної ситуації в Україні, а також питання внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок окупації АР Крим та військових дій на Донбасі, ПАРЄ підготувала окрему для України Резолюцію 2028 (2015) щодо врегулювання цих проблем⁷, в якій закликає Україну до повного виконання Керівних Принципів ООН щодо забезпечення прав

⁵ Recommendation (2006)6 of The Committee of Ministers to member states on Internally displaced persons (adopted on 5 April 2006) / Електронний ресурс / Режим доступу :

<http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/forced-migration-and-electoral-participation/internally-displaced-persons-idps>

⁶ Recommendation 1877 (2009) “Europe’s forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons” / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>

⁷ Resolution 2028(2015) “The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons” / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21480&lang=en>

внутрішньо переміщених осіб (14.1), гарантування підтримки внутрішньо переміщених осіб щодо їх вибору місця проживання – повернення на місце постійного проживання, локальна інтеграція або переселення в інші частини країни (14.3). Так само у Резолюції наголошується, що підтримка гармонійних відносин між переселенцями та мешканцями територіальних громад має сприяти національному єднанню (14.10).

Інтеграція та адаптація ВПО до нових громад є одним з ключових завдань в умовах вимушеного переселення. Окрім того, у процесі децентралізації, який наразі триває в Україні, інтеграція ВПО у нових громадах набуває особливого значення. Право ВПО мати права нарівні з іншими членами громади сприятиме швидшій адаптації, реалізації інших важливих прав і потреб у кожній окремій громаді, а також поступово формуватиме почуття приналежності до нової територіальної спільноти. Однак в Україні чинне законодавство не дає ВПО однакових прав з іншими членами територіальної громади, в якій вони тимчасово мешкають.

Обмеження права ВПО на участь у вирішенні місцевих справ громади

Внутрішнє переміщення в Україні триває майже чотири роки. Протягом цього часу значна частина переселенців визначилась із власним місцем проживання, певна кількість з них за жодних обставин не збирається повертатися до попереднього місця проживання.

Наприклад, за даними соціологічного опитування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, 58 % опитаних ВПО зазначили, що не збираються змінювати нинішнє місце проживання на інший населений пункт на підконтрольних та непідконтрольних територіях України чи на іншу країну⁸.

За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» право на місцеве самоврядування має територіальна громада. У ст. 3 Закону України

⁸ Звіт за результатами всеукраїнського опитування ВПО та мешканців приймаючих громад. Київський міжнародний інститут соціології громад / Електронний ресурс / Режим доступу : http://www.kiis.com.ua/materials/pr/20160111_Shpiker-report/Rep_Internews.ukr.pdf

«Про місцеве самоврядування» чітко зазначено, що «громадян реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідної територіальної громади»⁹. А територіальна громада – це жителі, об'єднані **постійним проживанням** у межах села, селища, міста (Ст. 1) *(виділено автором)*¹⁰.

Унаслідок цього ВПО фактично не мають права брати участь у вирішенні місцевих справ, хоча на рівні Конституції України так право їм гарантоване і не може бути обмежене їхнім статусом. Мова йде про такі права як участь у громадських слуханнях, місцевих ініціативах, загальних зборах громади. Також, ВПО позбавлені можливості брати участь у створенні органів самоорганізації населення – однієї з важливих форм участі членів територіальних громад у вирішенні місцевих справ. За Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III «органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які **на законних підставах** проживають на території села, селища, міста або її частини...» *(виділено автором)*¹¹. У Ст. 6 Закону чітко зазначено, що право обирати і бути обраним до органів самоорганізації населення мають жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. У Ст.8 та Ст.10 щодо порядку ініціювання та обрання органів самоорганізації, так само передбачено, що на це мають право жителі, які мають право голосу і на законних підставах проживають на відповідній території. При цьому у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи самоорганізації створюються жителями, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території села, селища, міста.

Отже за чинним законодавством ВПО не є членами територіальних громад, оскільки не мають реєстрації за місцем проживання у приймаючій

⁹ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹⁰ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

¹¹ Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

громаді. Відповідно, такі громадяни не мають права брати участь у вирішенні місцевих справ громади через механізми прямої демократії, які передбачені законодавством України.

Обмеження виборчих прав ВПО на місцевому рівні

Відсутність у ВПО реєстрації за місцем проживання також позбавляє їх активного виборчого права на місцевому рівні, оскільки місце реєстрації є передумовою для внесення виборців до виборчого реєстру. У Законі України «Про Державний реєстр виборців» виборча адреса виборця відноситься до персональних даних, які визначають місце голосування виборця (Ст.7, п.1)¹². У Ст. 8 п.2 відповідного Закону зазначено, що виборча адреса виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання. На загальнонаціональних виборах - Президента або депутатів Верховної Ради України, передбачено процедуру тимчасового внесення до реєстру виборців без зміни виборчої адреси. Однак на місцевому рівні такої процедури не передбачено. Отже, ВПО не мають права обирати депутатів місцевих рад, голів міст.

Через зазначені невідповідності законодавчої бази, ВПО у 2016 році не взяли участь у місцевих виборах в 438-ми територіальних громадах. У квітні 2017 році ВПО не мали змоги взяти участь у перших виборах об'єднаних територіальних громад, а саме у 47 новостворених ОТГ. Під час другої хвили виборів до 200-сот ОТГ у жовтні 2017 року у них не взяла участь така кількість переселенців, яка «приблизно дорівнює населенню м. Ужгород»¹³. Окрім того, ВПО не мають права обирати народних депутатів України, які балотуються в одномандатних округах. Це так само є фактом непрямой дискримінації виборчих прав. Насправді, такі прогалини у виборчому законодавстві обмежують не лише переселенців у політичних правах, але й

¹² Закон України «Про Державний реєстр виборців» / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

¹³ «Ризики і можливості процесу консолідації та примирення в умовах зовнішньої агресії». Аналітичні матеріали. Національний інститут стратегічних досліджень. Тетяна Дурнева. «ВПО та приймаючі громади» / Електронний ресурс / Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2017_table/zbirnyk_%20120917.pdf

ще одну категорію населення України - внутрішніх мігрантів (мобільних всередині країни громадян).

Задля приведення виборчого законодавства України у відповідність до нових завдань, зокрема з метою усунення непрямой дискримінації виборчих прав окремих категорій населення України, розроблено і наразі зареєстровано у Верховній Раді Проект Закону України № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)¹⁴.

У зазначеному законопроекті пропонується внести зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців» щодо права змінювати виборчу адресу під час місцевих виборів на підставі вмотивованої заяви виборця до органу ведення Державного реєстру. При цьому передбачено низку підстав, за яких виникає таке право, – довідка про взяття на облік ВПО, довідка про ведення підприємницької діяльності, договір оренди житла тощо. У законопроекті № 6240 пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» і визначити право належності до територіальної громади на підставі виборчої адреси. Окрім того, передбачено низку убезпечуючих механізмів щодо неконтрольованої та багаторазової зміни виборчої адреси.

Висновки та рекомендації

Інтеграція та адаптація внутрішньо переміщених осіб у нових для них територіальних громадах є важливою передумовою для належного забезпечення їхніх прав у найближчому майбутньому, а також чинником громадянської консолідації.

Проте всупереч Конституції України громадяни – ВПО фактично позбавлені права голосувати на місцевих виборах, обирати народних депутатів в одномандатних округах, а також брати участь у різних формах безпосередньої місцевої демократії – органах самоорганізації населення,

¹⁴ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) / Електронний ресурс / Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425

громадських слуханнях, подавати місцеві ініціативи тощо. **Така ситуація може з часом призвести до звинувачень у бік держави щодо дискримінації громадян та позовів до міжнародних судових інстанцій, зокрема Європейського суду з прав людини.**

Таким чином, існує нагальна потреба внести зміни до законів, які створять підстави для участі ВПО у справах територіальних громад, в межах яких вони проживають.

По-перше, внести зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», якими передбачити внесення даних про ВПО (та інші категорії мобільних всередині країни громадян) до реєстру територіальних громад. Такі зміни нададуть можливість забезпечити реалізацію політичних прав ВПО у широкому сенсі – участь у голосуванні на місцевому рівні, а також у вирішенні місцевих справ.

По-друге, підтримати законопроект № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)», якими передбачається можливість внесення змін до реєстру виборців на підставі подання вмотивованої заяви щодо зміни виборчої адреси. Це забезпечить реалізацію активного виборчого права ВПО на місцевих виборах.

Заради встановлення чітких законодавчих гарантій політичних прав ВПО суб'єктам законодавчої ініціативи варто врахувати такі пропозиції під час законотворчого процесу:

- у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» **передбачити можливість внесення даних про місце проживання внутрішньо переміщених осіб до реєстру територіальних громад** на підставі особистої заяви та низки документів, вичерпний перелік яких має бути затверджений Кабінетом Міністрів України;
- привести у відповідність визначення «орган самоорганізації населення», які містяться у Законі «Про місцеве самоврядування» та Законі «Про органи самоорганізації населення», застосовуючи термін визначений в законі про

ОСН. Зокрема, що «**орган самоорганізації населення – представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом**».

З метою вдосконалення гарантій виборчого права ВПО на місцевому рівні доцільно розглянути і підтримати в цілому проект Закону України № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)».

Ю.Б. Каплан

Відділ розвитку політичної системи
Національний інститут стратегічних досліджень