

ОЦІНКА СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ВПО: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

РЕЗЮМЕ

Проблема обмеженості виборчих прав внутрішньо переміщених осіб знаходиться у фокусі уваги європейських структур, особливо напередодні початку нового виборчого циклу в Україні. Станом на листопад 2018 р. в Україні взято на облік 1520531 внутрішньо переміщена особа. Більшість з внутрішньо переміщених осіб живе у нових громадах постійно протягом кількох років. Важливим завданням залишається їх інтеграція до приймаючих громад суспільстві в цілому.

Інтеграція внутрішньо переміщених осіб також гальмується через обмеження їх виборчих прав. Вони не можуть брати участь у виборах народних депутатів в одномандатних округах, місцевих виборах всіх видів, а також у загальнонаціональному та місцевому референдумах. Така ситуація не відповідає міжнародним прийнятим стандартам щодо забезпечення виборчих прав ВПО, документально вимога щодо забезпечення Україною виборчих прав ВПО безпосередньо було зафіксовано у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 2198 (2018) "Про гуманітарні наслідки війни в Україні" від 23 січня 2018 року.

Виявляється за доцільне удосконалити виборче законодавство для забезпечення виборчих прав ВПО шляхом розробки змін до законопроектів «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення», розгляду проекту Закону України № 6240 від 27 березня 2017 р. «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)».

ОЦІНКА СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ВПО: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Виборчі права внутрішньо переміщених осіб в Україні. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р.¹ (далі Закон) гарантує внутрішньо переміщеним особам (далі ВПО) забезпечення виборчих прав. Зокрема у статті 8 зазначено, що ВПО «реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». У статті 24 Закону зазначено, що 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 будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами.

За даними Міністерства соціальної політики, станом на 5 листопада 2018 р. в Україні взято на облік 1 520531 ВПО.² Серед них майже 85 % є дорослим населенням, які мають право голосу.³ Це становить близько 1 270000 ВПО, які станом на квітень 2018 р. частково позбавлені права, зокрема, брати участь у чергових виборах народних депутатів України 2019 р. в мажоритарних округах. За даними Державного реєстру виборців загальна кількість виборців України дорівнює 35 768050 осіб (станом на березень 2018 р. з урахуванням АР Крим та Донецької та Луганської областей).⁴ Без врахування виборців АР Крим та Севастополя кількість

¹Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

²Офіційні дані Міністерства соціальної політики України // Електронний ресурс // Режим доступу : <https://www.msp.gov.ua/news/16197.html>

³Український інтерес. Кількість переселенців в Україні зменшується. Дані Програми Ради Європи «Радник з питань ВПО» // // Електронний ресурс // Режим доступу : <https://uain.press/comments/valeriya-vershynina-kilkist-pereselentsiv-v-ukrayini-zmenshuyetsya-787687>

⁴Державний реєстр виборців // Електронний ресурс // Режим доступу : https://www.drjv.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=1&pmn_id=127

виборців дорівнює близько 33 952602 осіб. Отже переселенці складають близько 3,7 % від загальної кількості виборців України.

Таким чином, станом на листопад 2018 р. більше мільйона громадян України, які є ВПО, позбавлені активного виборчого права для голосування на виборах народних депутатів України в одномандатних округах та усіх видах місцевих виборів.

Міжнародні стандарти дотримання виборчих прав ВПО. Така ситуація не відповідає міжнародним прийнятим стандартам щодо забезпечення виборчих прав ВПО, зокрема Керівним Принципам ООН щодо внутрішньо переміщених осіб⁵. У Принципі 1 визначено, що внутрішньо переміщені особи мають, на підставі цілковитої рівності, ті ж самі передбачені міжнародним правом та національним законодавством права. Вони не повинні піддаватися дискримінації на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами. У пункті С Принципу 22 зазначено, що ВПО мають право на асоціації та участь на рівноправній основі в справах громади. У пункті D Принципу 22 чітко визначено, що ВПО повинні мати право голосувати і брати участь в управлінні громадськими справами, включаючи право доступу до засобів, які необхідні для реалізації цього права.

Наразі проблема обмеженості виборчих прав ВПО в Україні є добре відомою серед європейських чиновників та депутатів. З боку Європарламенту, Ради Європи, їх окремих структур, постійно лунають заклики до України унормувати права ВПО на участь в усіх типах виборів. Повністю включити ВПО до виборчого процесу є однією з 51 основних вимог, які були розроблені Європарламентом та Моніторинговою місією Національного демократичного інституту (NDI, США) .⁶

⁵Guiding Principles UN on Internal Displacement 2004 / Електронний ресурс / Режим доступу : <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

⁶Рекомендації до виборів // Електронний ресурс // Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/news/2018/11/17/7198516/>

Документально вимога щодо забезпечення Україною виборчих прав ВПО безпосередньо було зафіксовано й у **Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 2198 (2018) «Про гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 року**⁷ (далі Резолюція). У пункті 11.11 Резолюції окремо визначено, що Україна має створити механізми для забезпечення виборчих прав ВПО, у тому числі й на місцевому рівні.

Крім того, наразі питання обмеженості виборчих прав ВПО в Україні актуалізовано Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи. Зокрема, **6 листопада 2018 р. на засіданні Конгресу було проголосовано Доповідь: «Право голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи»**⁸, в якій зазначено, що Україна є однією з країн-членів Ради Європи, яка має 1,7 млн ВПО і, відповідно, має забезпечувати їх виборчі права задля інтеграції у територіальні громади.

Обмеженість виборчих прав ВПО зумовлена певними прогалинами у чинному національному законодавстві, в якому, зокрема, не передбачено участь у місцевих виборах, виборах народних депутатів в одномандатних округах, а також референдумах, громадян України, у яких реєстрація місця проживання не співпадає з місцем їх фактичного проживання. Йдеться про мобільні категорії населення України, як ВПО, так і внутрішніх мігрантів загалом. Згідно чинного законодавства, громадяни України мають право на участь у зазначених видах виборів виключно за наявності зареєстрованого місця проживання, яке є підставою для внесення до Реєстру виборців і, відповідно, отримання ними виборчої адреси.

⁷ Резолюція ПАРЄ 2198 (2018) «Про гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 р. // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en>

⁸ Доповідь «Право голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи» // Електронний ресурс // Режим доступу : https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808e49f4

Особливості національного законодавства. Зокрема у статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» визначено, що «виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні"⁹. Окрім того для віднесення виборця до виборчої дільниці також необхідно мати виборчу адресу. Таким чином, у Законі України «Про Державний реєстр виборців» у частині «встановлених підстав для визначення виборчої адреси не враховано факт постійного проживання громадян не за місцем реєстрації»¹⁰.

У Законі України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. так само зазначено, що право вибору на місцевих виборах мають ті мешканці, які належать до відповідної територіальної громади. У пункті 3 Статті 3 зазначено, що «належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання»¹¹.

Право участі громадян у виборах Президента України та народних депутатів України виборців, які фактично проживають не за місцем реєстрації, забезпечується за допомогою процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Це питання унормовується Постановою Центральної виборчої комісії «Про Порядок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» від 13 вересня 2012 р.¹² (далі Порядок). У пункті 1.1 статті 1 зазначено, що у цьому Порядку передбачено забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси на період проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Однак у пункті 4.3 Статті 4

⁹ Закон України від 22 лютого 2007 р. «Про державний реєстр виборців» // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

¹⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону України № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)», ст. 3 // Електронний ресурс // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425

¹¹ Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

¹² Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» від 13 вересня 2012 р. // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0893359-12>

міститься доповнення, яке не дозволяє виборцю обирати народних депутатів в одномандатному окрузі під час чергових або позачергових виборів, якщо змінене місце голосування (виборча дільниця) знаходиться поза межами одномандатного округу, до якого виборець відноситься за даними Державного реєстру виборців. У такому випадку навпроти його прізвища у списках робиться примітка «отримує бюлетень лише для голосування у загальнодержавному багатомандатному окрузі».¹³

Одним з варіантів вирішення проблеми участі у виборах з боку ВПО є Законопроект № 6240. Про необхідність ухвалити законопроект № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)» йдеться у Рекомендаціях Європарламенту та Національного демократичного інституту до виборчого процесу в Україні. Зокрема, 17 листопада 2018 р. депутатка Європарламенту Ребекка Хармс зазначила, що надання повних виборчих прав ВПО є однією з 51 ключових вимог і Україна ще має достатньо часу для ухвалення законопроекту № 6240 до початку виборчої кампанії.¹⁴ До розробки законопроекту № 6240 долучилися провідні громадські організації, Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин спільно з міжнародними організаціями, зокрема, ООН, Радою Європи, Міжнародним Комітетом Червоного Хреста, Норвезькою радою в справах біженців.

В Україні нараховується близько 1 270 000 ВПО, які мають право голосу. Вони складають приблизно 3,7 % від загальної кількості виборців. Точної кількості внутрішніх трудових мігрантів немає, однак за оцінками Міжнародної організації міграції їх близько 1,6 млн. Отже, можна припустити, що близько 8 % від загальної кількості виборців позбавлені

¹³Постанова Центральної виборчої комісії «Про Порядок тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» від 13 вересня 2012 р. Стаття 4, п. 4.3 // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0893359-12>

¹⁴ Ребекка Хармс // Електронний ресурс // Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2581833-garms-genderna-rivnist-protidia-kiberatakam-ucast-pereselenciv-vikliki-viboriv.html>

права брати участь у виборах народних депутатів України в одномандатних округах, місцевих виборах, а також загальнонаціональному та місцевих референдумах за фактичним місцем проживання. Задля удосконалення виборчого законодавства з метою унормування виборчого права ВПО та інших мобільних всередині країни категорій населення – забезпечення механізму їх участі у голосуванні під час виборів народних депутатів України в одномандатних округах, на всіх видах місцевих виборів, а також у референдумах; розроблено і зареєстровано у Верховній Раді України проект Закону України № 6240 від 27 березня 2017 р. «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)». Цим законопроектом запропоновано зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців», згідно яких переселенець або будь-який громадянин України, у якого фактичне місце проживання не співпадає із зареєстрованим, отримує право звернутися до органу ведення Державного реєстру виборців із мотивованою заявою про зміну виборчої адреси. При цьому окрім заяви він має надати один із шести можливих доказів про те, що він дійсно мешкає у цій територіальній громаді. Серед таких документів:¹⁵

- довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
- договір про оренду житла;
- документ виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, який засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
- документ, який підтверджує право власності на житло за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
- документ, який засвідчує здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України

¹⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)» // Електронний ресурс // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425

«Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою»;

- документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою.

У законопроекті передбачено заходи задля унеможливлення спекуляцій та багаторазових змін виборчих адрес виборцями під час виборів. З цією метою визначено, що заяву про зміну виборчої адреси можна подати не пізніше ніж на п'ятий день від початку виборчої кампанії. Право виборця на повторну зміну виборчої адреси може бути реалізовано не раніше ніж через 180 днів після останньої зміни, при цьому не допускається повторна зміна під час виборчого процесу. Для тих, хто з початку змінив виборчу адресу, а пізніше отримав нову реєстрацію за місцем проживання, виборчою адресою буде зареєстроване місце проживання.

У законопроекті № 6240 також запропоновано зміни до Закону України «Про місцеві вибори», згідно яких «належність до територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом)».¹⁶ Удосконалення цієї норми спрямоване на забезпечення повноправної участі у місцевому самоврядуванні та основних формах прямої демократії на місцевому рівні для ВПО та інших мобільних всередині країни категорій населення. На сьогоднішній день ВПО і трудові мігранти позбавлені власного права на участь у місцевому самоврядуванні, гарантованого Конституцією України, оскільки За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» право

¹⁶ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)» // Електронний ресурс // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61425

на місцеве самоврядування має територіальна громада. У статті 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» чітко зазначено, що «громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідної територіальної громади»¹⁷. У свою чергу територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста (стаття 1)¹⁸. Як зазначалося вище, «належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання» (Закон України «Про місцеві вибори», стаття 3, частина 3).¹⁹ Обмеженість в участі ВПО та внутрішніх мігрантів у вирішенні місцевих питань не сприяє процесу їх інтеграції до нових громад. Значною мірою гальмує процес децентралізації в Україні, обмежує участь зазвичай достатньо соціально активну частину населення у місцевому самоврядуванні.

Виборчі права мобільних всередині країни категорій населення.

Актуалізація питання про обмеженість виборчих прав ВПО на місцевому рівні, під час виборів народних депутатів України, а також на референдумах, відкрила до того закритий шар проблем, пов'язаний із обмеженням участі мобільної частини населення України у вирішенні місцевих справ. Протягом тривалого часу в країні спостерігається процес активної трудової міграції, однак люди, які сплачують податки до бюджетів місцевих громад, в яких мешкають не маючи зареєстрованого там місця проживання, не мають права брати участь у місцевих виборах та інших формах прямої демократії. Точних даних щодо кількості внутрішніх трудових мігрантів в Україні немає, оскільки Державне управління статистики має змогу фіксувати внутрішні переміщення виключно за показниками зміни зареєстрованого місця проживання. Однак за різних обставин більша частина мобільних категорій

¹⁷ 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>

¹⁸ 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>

¹⁹ Закон України «Про місцеві вибори» // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

населення не реєструється за фактичним місцем проживання, отже їх справжня кількість залишається невідомою. Однак, за результатами дослідження Міжнародної організації з міграції (далі МОМ), в Україні у 2014 р. нараховувалося близько 1,6 млн внутрішніх трудових мігрантів, що склали 9 % від економічно активного населення України. При цьому за оцінками МОМ у 2015-2016 рр. прогнозувалося лише збільшення їх кількості.²⁰

Слід відзначити, що наразі в Україні триває ініціатива підтримки прийняття законопроекту № 6240 з боку місцевих рад. Зокрема, депутати міських рад Вінниці, Маріуполя, Білгород-Дністровського, Ужгорода, Херсону, підтримали Звернення до депутатів Верховної Ради України з проханням розглянути та проголосувати за законопроект № 6240 з метою забезпечення виборчих прав ВПО.

ВИСНОВКИ

Активне виборче право внутрішньо переміщених осіб, а також інших мобільних всередині країни категорій населення, на участь у виборах є обмеженим. Зокрема, практично 8 % виборців (ВПО та трудові мігранти) не мають права на участь у виборах народних депутатів України в одномандатних округах, у всіх видах місцевих виборах, а також у загальнонаціональному референдумі за місцем фактичного проживання. Обмеженість у реалізації виборчого права ВПО зумовлена прогалинами у законодавстві, які не враховують процеси внутрішньої міграції в Україні загалом. Право на участь у зазначених типах виборів визначається приналежністю до відповідної територіальної громади, а приналежність до територіальної громади – зареєстрованим місцем проживання. Отже не маючи реєстрації за фактичним місцем проживання, людина немає права

²⁰ Звіт: Міграція як чинник розвитку в Україні. Стор. 11. Міжнародна організація з міграції. Київ -2016 р. http://www.iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf

брати участь у вищенаведених типах виборів, а також інших формах прямої демократії на місцевому рівні.

Отже національне законодавство у сфері виборів потребує удосконалення, особливо враховуючи наближення парламентської кампанії 2019 р. та активний процес децентралізації в країні, зокрема постійні вибори в об'єднаних територіальних громадах. Більше року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян)». Однак, вже вп'яте в профільному комітеті (Комітет з питань правової політики та правосуддя) його розгляд не відбувається.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України:

1. Організувати та провести парламентські слухання щодо стану реалізації прав внутрішньо переміщених осіб в Україні (на виконання рекомендації парламентських слухань на тему: "Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції", схвалені Постановою Верховної Ради України від 31 березня 2016 року №1074-VIII у тому числі щодо виборчих прав).

2. Розглянути і прийняти проект Закону України № 6240 від 27 березня 2017 р. «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)».

Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерству юстиції України:

1. Розробити законопроект та подати його на розгляд Кабінету Міністрів щодо внесення змін до Законів України: «Про місцеве самоврядування» та «Про органи самоорганізації населення» щодо надання права ВПО брати участь у місцевому самоврядуванні та органах самоорганізації населення.

2. Розробити законопроект та подати його на розгляд Кабінету Міністрів України щодо змін до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» щодо визначення процедури внесення ВПО до реєстру територіальних громад.

Ю.Б. Каплан

Відділ етнонаціональних досліджень,
реінтеграції та розвитку громадянського суспільства
Національний інститут стратегічних досліджень

грудень 2018 р.