

УДК 342.8

**ВИБОРЧІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ
В УКРАЇНІ: КОЛІЗІЙНІ ПИТАННЯ
ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ**

**VOTING RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS
IN UKRAINE: CONFLICT ISSUES
AND POSSIBLE WAYS TO ADDRESS THEM**

Ленгер Я.І.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена з'ясуванню питання ступеня реалізації виборчого права внутрішньо переміщених осіб, а саме права обирати на місцевих виборах (наскільки повно та раціонально воно застосовується). Право вибору – це конституційна норма, тому держава має забезпечити її виконання. Однак це питання вкрай неоднозначне, тому що статус внутрішньо переміщених осіб отримали не лише ті громадяни, які перебувають на неокупованій частині України, але й ті, що номінально перебувають на територіях, не підконтрольних українській владі.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, місцеві вибори, право обирати, право бути обраним.

Статья посвящена выяснению вопроса степени реализации избирательного права внутренне перемещенных лиц, а именно права избирать на местных выборах (насколько полно и рационально оно применяется). Право выбора – это конституционная норма, поэтому государство должно обеспечить ее выполнение. Однако этот вопрос крайне неоднозначный, так как статус внутренне перемещенных лиц получили не только те граждане, которые находятся на неоккупированной части Украины, но и те, кто номинально находится на территориях, не подконтрольных украинской власти.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, местные выборы, право избирать, право быть избранным.

Article devoted to clarify the extent to which the issue of the electoral rights of internally displaced persons, namely the right to vote in local elections, how fully and effectively it is used. The right to choose is a constitutional norm, so the state should ensure its implementation. However, this issue is very ambiguous, because the status of internally displaced persons were not only those citizens who are in the unoccupied part of Ukraine, but also those who is nominally on the territories beyond the control of the Ukrainian authorities.

Key words: internally displaced persons, local elections, right to vote, right to be elected.

Актуальність дослідження. В Україні останнім часом відбулися безпрецедентні явища: іноземна інтервенція, окупація, тероризм, АТО. Таких громадян України зараз називають вимушеними переселенцями, що підкреслює мотиви їх переміщення: вони вимушені залишати свої домівки, щоб зберегти власне життя та життя близьких, щоб уникнути насилля та політично мотивованого переслідування за свої переконання. Для забезпечення прав і свобод вимушених переселенців, гарантування безпеки їхніх життя та здоров'я й створення рівних умов для реалізації їхніх прав і законних інтересів потрібні негайні дії держави щодо створення відповідної законодавчої бази. Бездіяльність має негативні соціальні наслідки, які призвели до виникнення великої кількості внутрішньо переміщених осіб і порушень прав людини.

Основний зміст. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 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 в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини і надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».

Конституція України та міжнародні стандарти одноставно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права. Керівні принципи ООН із питань переміщення осіб у межах країни, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Рекомендації ПАРС визначають зобов'язання держав щодо забезпечення на законодавчому рівні прав переміщених осіб під час виборів, у тому числі й місцевих, однак ці норми не були враховані Верховною Радою.

В українському законодавстві виникла правова колізія. У нормах Закону «Про тимчасово переміщених осіб» (2014 р.) ідеться про необхідність забезпечення виборчого

права громадян, які змушені були переселитися в зв'язку з війною на Донбасі та окупацією Криму. Зокрема, у ст. 8 Закону йдеться про те, що внутрішньо переміщена особа «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси».

Водночас у вересні 2015 р. набрав чинності новий Закон України «Про місцеві вибори», у якому законодавці не передбачили можливості голосування для внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони перебувають за межами населеного пункту, у якому прописані.

Ст. 24 Конституції України передбачає рівність прав громадян, при цьому створюючи для внутрішньо переміщених осіб особливі правила визначення належності до територіальної громади та не даючи таких можливостей іншим громадянам України.

Відповідно до чинного законодавства та теоретичних засад конституційного права вибори в органи самоврядування тим і відрізняються від виборів до Верховної Ради України чи виборів Президента, що місцеву владу обирає місцева громада, тобто громадяни, які постійно проживають на території, на якій проводяться вибори. А іншого способу довести правовідносини громадянина і громади, окрім реєстрації, на жаль, в Україні нині не існує.

Проте при цьому виникає ряд моментів, що суперечать самому принципу місцевого самоврядування, тому що місцеві вибори – це вибори, де територіальні громади обирають свою владу. Насамперед виникає питання, чи можна вважати переселенців повноцінними членами тієї чи іншої територіальної громади, зважаючи, що далеко не всі внутрішні мігранти планують залишатися жити там, де мають надію зараз обирати місцеву владу.

На жаль, на практиці не існує механізму, який дав би змогу відділити тих, хто вже є членами нових громад, від тих, хто ними не є. І жоден із чинних нормативно-правових актів не пропонує, як це можна було б зробити. Проте під час пошуку можливих шляхів врегулювання цього спірного питання необхідно враховувати той факт, що не є можливим надання певних привілеїв переселенцям стосовно інших членів територіальних громад, які також не можуть голосувати на місцевих виборах.

На місцевих виборах не голосують трудові мігранти (причому йдеться не лише про тих, хто за кордоном, а й тих, які просто живуть в іншому місті України), військовослужбовці, добровольці, люди без реєстрації через відсутність житла чи з релігійних переконань, а також люди, які багато років проживають в одній громаді, але зареєстровані в іншій.

При цьому однозначним має бути врегулювання питання про виборчі права всіх переселенців, у тому числі з інших країн. Для цього необхідно виробити єдину законодавчу позицію щодо визначень такої категорії осіб, привівши їх до спільного знаменника. Наприклад, дати єдине визначення «переселенці», «переміщені особи» чи «внутрішньо переміщені особи», оскільки наявні в чинному законодавстві визначення є майже тотожними.

Ідея права вибору територіальної громади, до якої особа належить, є прогресивною. Участь вимушено переселених людей у виборах – дійсно проблема всеукраїнського масштабу, оскільки кожен громадянин повинен реалізовувати своє право голосу.

Позбавлення виборчих прав дискримінує переселенців, і таке обмеження не має правомірної, об'єктивної та обґрунтованої мети. Ситуація становить непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО й суперечить стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення.

Без ухвалення змін до законодавства, які реалізують активні виборчі права на місцевих виборах для переселенців, неможливо говорити далі

про якусь цілісну стратегію, цілісне розуміння державою того, що робити з внутрішньо переміщеними особами, і про реалізацію їхнього права на інтеграцію в нові громади.

Варто відзначити, що міжнародні стандарти засвідчують необхідність належного законодавчого та практичного забезпечення виборчих прав громадян – внутрішньо переміщених осіб.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2006) «Щодо внутрішньо переміщених осіб» передбачають здійснення державами-членами належних правових та практичних заходів для того, щоб ВПО ефективно здійснювали своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах, і забезпечення, щоб це право не порушувалося перешкодами практичного характеру.

Рекомендації 1877 (2009) Парламентської Асамблеї Ради Європи звертають увагу держав на необхідність вжиття всіх заходів для того, щоб ВПО реалізовували своє право на участь у громадському житті на усіх рівнях, включаючи право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах.

Неможливість внутрішніх переселенців голосувати на місцевих виборах в Україні не лише не відповідає міжнародним стандартам у частині забезпечення виборчих прав цієї групи громадян, а й суперечить

зобов'язанням української держави забезпечити інтеграцію ВПО.

У міжнародній практиці існують різні підходи до забезпечення виборчих прав переселенців на місцевих виборах. В Азербайджані виборчі права внутрішніх переселенців забезпечені на національному рівні, але їх голосування на місцевих виборах не передбачено. У свою чергу, відповідно до виборчого кодексу Грузії внутрішньо переміщені особи включаються до єдиного списку виборців (у тому числі й на місцевих виборах) за місцем їхнього фактичного проживання. А в Бельгії та Португалії навіть громадяни України, які там живуть, мають право обирати місцеву владу. У США для того, щоб отримати право голосувати на місцевих виборах, необхідно мати лише договір оренди житла та робочий контракт. У Великобританії право на голосування за місцеву владу мають громадяни всіх країн ЄС: якщо ти живеш на цій території, платиш тут податки – ти маєш право обирати місцеву владу. У Франції кілька років тому почалася дискусія про те, щоб дозволити мігрантам голосувати на місцях, навіть не маючи громадянства та французького паспорта.

Щоб дати виборцю можливість здійснити свій вибір незалежно від обставин, існують альтернативні види голосування. Європейські практики розв'язують проблему реалізації

активного виборчого права таким чином: голосування поштою (Греція, Бельгія, Великобританія), голосування за довіреністю (Нідерланди, Франція, Бельгія) та найпрогресивніший спосіб – голосування через Інтернет (було апробовано в Естонії, Португалії та Франції).

Інтернет-урядування окремих європейських держав стає певним індикатором успішного розвитку країни загалом. Найбільш успішним прикладом нині вважається Естонія. У 2000 р. у країні було введено електронну ідентифікаційну карту. Її, як і паспорт, має кожен дорослий громадянин країни. Вона дає змогу контролювати банківські рахунки, користуватися електронним підписом, подавати декларацію в податкову, оплачувати транспортні послуги в найбільших містах, подорожувати країнами ЄС, а віднедавна – ще й брати участь у виборах.

Можливо, досвід зарубіжних країн є дещо прогресивним і не абсолютно доречним для України, проте деякі моменти з урахуванням інтересів внутрішньо переміщених осіб є цікавими. Так, наприклад, Закон про ID-карти вже ухвалений і в Україні, теоретично працює з 1 січня 2016 р. та в майбутньому теж може стати можливістю для голосування.

Багато виборців в Україні не голосують на виборах через те, що не мають такої можливості (переселенці, військовослужбовці із зони

АТО, українці, які перебувають за кордоном, люди, які не здатні самостійно пересуватися). Завдяки електронному голосуванню знизиться рівень фальсифікації, корупції під час виборів, кожен громадянин матиме змогу самостійно простежити, чи дійшов його голос до виборця, а також економиться значна сума коштів.

Українське суспільство перебуває на стадії пошуку механізмів взаємодії з внутрішньо переміщеними особами. Через трагічні для країни події вимушених переселенців у країні неймовірно багато: явище, яке в Україні відбулося вперше в історії незалежності. Це люди, обтяжені величезною кількістю проблем, від побутових до світоглядних. І від того, наскільки швидко вони зможуть відчутти себе повноцінною часткою приймаючих громад та адаптуються на новому місці проживання, залежить у тому числі суспільна ситуація загалом.

Немає сумніву, що кожен громадянин України повинен мати можливість реалізувати своє право обирати органи влади, і те, що частина людей, імовірно, не можуть його використати, не є позитивним моментом.

Однак, зважаючи на специфіку місцевих виборів, коли владу собі обирають окремі громади, до розв'язання цієї проблеми потрібно підходити з максимальною обережністю.

Найбільш оптимальний вихід із ситуації може складатися з кількох кроків. Перший – провести найближчі місцеві вибори без змін до законодавства щодо голосування переселенців. Такий крок повинен супроводжуватися детальним роз'ясненням, чому відбувається саме так. Без сумніву, свідомі українці, які вимушені були стати переселенцями, зрозуміють таку необхідність.

Другий крок – до найближчих виборів розробити законопроект для розв'язання проблеми з максимальним прорахунком усіх ризиків і виведенням найбільш оптимальної формули участі переселенців у виборах.

Висновки. Зазначені вище пропозиції стосуються лише місцевих виборів. Безумовно, переселенці повинні мати право голосувати на загальнонаціональних виборах Президента та Верховної Ради, а також брати участь у всеукраїнських референдумах. У такому разі зникає специфіка впливу на результати виборчого процесу, яка існує під час місцевих виборів.

Для реалізації виборчого права громадян потрібна перереєстрація ВПО, щоб держава мала чіткий перелік тих громадян, які є внутрішньо переміщеними особами. Крім того, законодавчі зміни повинні надавати право голосу не тільки внутрішнім переселенцям, а й іншим категоріям громадян (військовослужбовцям, трудовим мігрантам тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року №1706-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254>.
3. Центр інформації про права людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://humanrights.org.ua>.
4. Український інститут стратегій глобального розвитку і адаптації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uisgda.com>.
5. Інформаційний портал «Знай» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://znaj.ua>.