

Марія ЗЕМЛЯНКО

студентка ННІ заочного навчання
та підвищення кваліфікації

Науковий керівник:

Лариса НАЛИВАЙКО

Проректор, професор кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
(м. Дніпро, Україна),
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Внаслідок збройної агресії Російської Федерації, проведення антитерористичної операції (АТО), окупації частини Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим, в Україні виникла нова категорія населення – внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО). За даними Міністерства соціальної політики України, станом на 06.07.2021 року в Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб було внесено 1 473 650 осіб, що становить близько 4% всіх виборців України. Для порівняння, станом на 28.12.2020 року обліковано 1 459 131 внутрішньо переміщену особу, а у 2019 році – 1 432 290 осіб.

У частині першій статті 24 Основного Закону України передбачено: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом». У статті 1 Загальної декларації прав людини 1948 року передбачено положення, відповідно до якого всі люди є рівними у своїх правах. Похідним від загального принципу рівності є принцип рівного виборчого права, який передбачений у ст.38, 71 Конституції України, ст.3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст.21 Загальної декларації прав людини, ст.25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також у Кодексі належної практики у виборчих справах, Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, Документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру.

Проблемі питання реалізації, охорони і захисту виборчих прав людини, приділяли увагу такі науковці, як: Ю. Барабаш, Л. Завадська, Є. Захаров, О. Зайчук, В. Колісник, А. Колодій, М. Козюбра, О. Лукашова, А. Олійник, В. Погорілко, М. Рабінович, В. Речицький, О. Скрипнюк, Т. Слінько, Ю. Тодика, М. Хавронюк, В. Яворський та ін.

Основним гарантованим виборчим правом ВПО є можливість

реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Для того, щоб внутрішньо переміщена особа могла реалізувати своє виборче право без зміни виборчої адреси, вона згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про державний реєстр виборців» повинна подати мотивоване звернення до органу ведення Реєстру виборців, який може тимчасово (на період проведення виборів чи референдуму) змінити виборцю місце голосування (виборчу дільницю) без зміни його виборчої адреси [4]. Однак на практиці гарантія виборчих прав ВПО виявилась неефективною та такою, що має декларативний характер.

Зважаючи на специфіку статусу ВПО, певні рамки щодо реалізації їх виборчих прав установлюють акти «м'якого права». Зокрема, 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 [5].

Аналіз національних правових рамок виборчих прав внутрішньо переміщених осіб дозволяє звернути увагу на існування положень, що не відповідають рекомендаціям Ради Європи щодо повного забезпечення виборчих прав вимушених переселенців, створюючи істотні перепони ВПО при голосуванні на місцевих виборах. Забезпечення національної законодавчої бази, що захищає права ВПО і відповідає на їхні особливі потреби, вважається одним з ключових показників національної відповідальності щодо реагування на внутрішнє переміщення [1]. При цьому виборче законодавство повинно відповідати принципу сталості та застосовності в конкретній ситуації, пов'язаної із місцевими виборами.

Після ухвалення Виборчого кодексу Верховна Рада України внесла зміни до цього акту, що негативним чином позначилось на виконання окремих норм Кодексу та створило політичну напругу навколо місцевих виборів. Зміни до Виборчого кодексу вносилися й безпосередньо під час виборчого процесу. 15 вересня 2020 року було прийнято Закон № 884, який стосувався спрощення умов реєстрації кандидатів у депутати на місцевих виборах (було скасовано довідки про судимість для кандидатів). У 2015 році Закон «Про місцеві вибори» також був прийнятий фактично перед початком виборів.

Головною проблемою у законодавчому врегулюванні забезпечення доступу ВПО до виборчого права була вимога участі у виборах громадян, які мешкають у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Надання окремого права ВПО брати участь у місцевих виборах формально порушує ст. 24 Конституції України, яка передбачає рівність прав громадян, при вирішенні проблем, пов'язаних із доступом ВПО до виборчих прав на місцевих виборах [3]. Але необхідно враховувати низку обставин, що

впливають зі статусу ВПО, таких як тривалість конфлікту, неможливість припинити умови внутрішнього переміщення, бажання ВПО залишитися на новому місці, тривалість їх перебування в конкретній територіальній громаді та рівень зв'язку з нею. В офіційному тлумаченні МПГПІ зазначається: «Якщо під час реєстрації застосовується ценз осілості, ця вимога повинна бути обґрунтованою і не повинна позбавляти бездомних осіб права голосу» [2].

Нові норми виборчого законодавства змінили підхід до визначення виборчої адреси, наближаючи її до фактичного місця проживання особи та усуваючи обмеження для ВПО щодо участі у місцевих виборах. Це забезпечують передбачені Розділом XXXXII. «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу України зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 р. № 698-V.

Отже, національне законодавство, що встановлює загальні виборчі права та регламентує виборчі права окремих груп ВПО відповідає змісту міжнародних стандартів щодо захисту виборчих прав ВПО. Галузеве національне виборче законодавство не враховує специфіку правового статусу ВПО, а окремі положення не відповідають стандартам Ради Європи. Однак необхідно розробити комплекс норм галузевого виборчого законодавства, спрямованих на врегулювання таких першочергових питань, як: умови допуску до балотування; зміни у виборчих округах та/або зміни у делімітації меж виборчих округів; вимоги до документації та ведення статистики. Необхідно закріпити право ВПО індивідуально вирішувати, чи голосувати в округах, з яких вони походять, чи в округах, де вони наразі проживають, без жодних наслідків для їхнього статусу ВПО або доступу до гуманітарної допомоги.

1. Ерін Муні (Erin Mooney), Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади (Інститут Брукінгса – Проект Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, 2005 рік). URL: <http://www.brookings.edu/research/reports/2005/04/national-responsibilityframework>

2. Комітет з прав людини ООН, Загальний коментар 25, параграф 11.

3. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 03 вересня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 38. Ст. 160.).

4. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2007, № 20, ст.282.

5. РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація Комітету міністрів (2006) державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 року.