



ВИБОРЧІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Лютий 2019 року

ПОДЯКА

Це дослідження, у якому наведено огляд поточної ситуації внутрішньо переміщених осіб в Україні, підготував Адам ДРНОВСЬКИЙ, незалежний експерт проекту «Сприяння розвитку місцевої демократії в Україні» (2015–2017), який у подальшому оновлено в лютому 2019 року в рамках проекту «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні». Обидва проекти реалізуються Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи відповідно до Плану дій Ради Європи для України на 2018-2021 роки.

** Зміст цього дослідження є виключною відповідальністю автора та не обов'язково відображає погляд Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи.*

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| ВСТУП | 4 |
| I. ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ З ВПО В УКРАЇНІ | 5 |
| II. УЧАСТЬ ВПО У ЖИТТІ ГРОМАД | 8 |
| III. ВИБОРЧІ ПРАВА ВПО НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ | 10 |
| A. Міжнародні стандарти | 11 |
| B. Внутрішньодержавна нормативно-правова база | 15 |
| IV. ВИСНОВОК: ПЕРСПЕКТИВИ ГОЛОСУВАННЯ ДЛЯ ВПО НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ 2020 РОКУ | 17 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 20 |

ВСТУП

Зараз Україна є однією з держав-членів Ради Європи, де найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО).¹ Це дослідження має на меті детальніше розглянути цю проблему, надавши огляд ситуації з ВПО в Україні у контексті звіту про *«Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів і ВПО в муніципалітетах та регіонах Європи»*.² У цьому відношенні виборчі права ВПО на місцевому рівні в Україні особливо важливі в контексті Рекомендації 386(2016) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, яка підкреслює проблему обмеження виборчих прав ВПО під час місцевих виборів 2015 року в Україні. У цій Рекомендації Конгрес закликав українську владу розв'язати проблему права голосу ВПО задовго до наступних місцевих виборів.³ Окрім того, відповідно до Рекомендації 369(2015), Конгрес зробив запит на роз'яснення щодо критеріїв визначення місця проживання, що застосовувалися під час місцевих виборів 2015 року.⁴ Згідно зі згаданими документами, це дослідження насамперед вивчає поточну ситуацію з ВПО, а також пропонує огляд залученості ВПО в життя громад, в яких вони наразі проживають. Основну увагу приділено міжнародним стандартам і передовим методам роботи, що стосуються виборчих прав ВПО під час місцевих виборів з урахуванням української внутрішньодержавної нормативно-правової бази. Насамкінець, дослідження вивчає перспективи можливості голосування ВПО у наступних місцевих виборах в Україні, які заплановано на 2020 рік.

¹ УВКБ ООН, Світ у цифрах (The World in Numbers), 2017 рік.

² РЕ, Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів і ВПО у муніципалітетах та регіонах Європи (Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions), 2018 рік.

³ Див. Рекомендацію Конгресу місцевих та регіональних влад Європи РЕ 386 (2016), 2016 рік.

⁴ Там само, РЕ, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, звіт про «Виборчі списки та виборців, які фактично проживають за кордоном», 2015 рік.

I. ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ З ВПО В УКРАЇНІ

Станом на грудень 2018 року ситуація з безпекою в Україні залишалася напруженою, а дедалі більша кількість порушень припинення вогню продовжує впливати на мирних громадян з обох сторін лінії зіткнення.⁵ Впродовж усього періоду воєнних операцій бойові дії мали руйнівний вплив на щоденне життя мирного населення, котре проживає на тимчасово окупованих територіях східних районів Донеччини та Луганщини, які постраждали від російської агресії (непідконтрольні уряду території, НПУТ), а також на сході уздовж лінії зіткнення на підконтрольних уряду територіях (ПУТ).⁶ Окрім того, на життя людей негативно вплинули політичні зміни після створення самопроголошених Донецької та Луганської народних республік (ДНР, ЛНР) і незаконної анексії Криму Росією, які змусили багатьох людей втікати з цих територій.⁷ Унаслідок цих подій в Україні зараз 1,5 мільйона зареєстрованих ВПО, 20 000 з яких втекли з Криму після його анексії 2014 року: половина з них кримські татари, а решта – вихідці з окупованих територій Донеччини та Луганщини.⁸ Тому офіційна кількість ВПО в Україні становить приблизно 4 відсотки від загальної кількості населення країни (42,5 мільйона).⁹ Однак деякі *фактичні* ВПО, зокрема певні категорії дітей, люди, переміщені в межах НПУТ, а також роми не внесені до офіційних даних через адміністративні, фізичні й інші перешкоди.¹⁰

З другого боку, майже половина зареєстрованих ВПО насправді є жителями НПУТ, які ніколи не були внутрішньо переміщеними, але були змушені зареєструватися такими, щоб продовжувати отримувати пенсію та соціальні пільги, до яких немає доступу на непідконтрольних уряду територіях.¹¹ Ці особи регулярно перетинають контрольні пости, однак постійно проживають на НПУТ. Отже, Міністерство соціальної політики України повідомляє, що 51 відсоток усіх зареєстрованих ВПО є особами, що отримують пенсії чи іншу соціальну допомогу відповідно до закону країни про обов'язкове державне пенсійне страхування. Тож категорія пенсіонерів, що охоплює, зокрема, пенсіонерів за віком - найбільша група серед ВПО. Окрім того, є ще 29 відсотків людей працездатного віку, 16 відсотків дітей і близько 3-х відсотків осіб з інвалідністю.¹² Утім, складно визначити точні демографічні дані про ВПО, оскільки Міністерство соціальної політики класифікує дані лише за вказаними категоріями. Тому немає офіційних даних про стать, є лише викривлені дані

⁵ СММ ОБСЄ, звіт про статус від 24 грудня 2018 року.

⁶ УВКБ ООН, Україна, 2019 рік.

⁷ УВКПЛ, Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь (Україна), 2017 рік; Парламентська асамблея РЄ, засоби правового захисту в разі порушень прав людини на українських територіях, непідконтрольних українській владі, 2016 рік.

⁸ УВКБ ООН, операційне оновлення: Україна, 1–31 жовтня 2017 рік.

⁹ Офіс ООН з координації гуманітарних питань, Зрушити з мертвої точки: зменшення тривалості затяжного внутрішнього переміщення як колективний результат (Breaking the Impasse, Reducing Protracted Internal Displacement as A Collective Outcome), Аналіз прикладу: Україна, 2017 рік, с. 3.

¹⁰ Незалежний комітет з моніторингу даних, Дані про переміщення в Україні не відображають складної реальності, 2015 рік; [див. також Незалежний комітет з моніторингу даних, Україна: Перенесення захисту ВПО до законодавчих заходів: Попри певні покращення, в українському законодавстві щодо ВПО залишаються помітні прогалини, 2016 рік.](#)

¹¹ Щоб дізнатися про останні новини стосовно цього, див. УВКБ ООН; УВКБ ООН звертає увагу на постанову Верховного Суду України про права внутрішньо переміщених осіб на пенсію, 2018 рік.

¹² УВКБ ООН, Реєстрація внутрішнього переміщення (Registration of Internal Displacement), 2019 рік.

про вік. Пенсіонери за віком становлять порівняно велику категорію, оскільки пенсійна система України передбачає дуже ранній вік виходу на пенсію за міжнародними стандартами. Пенсійна система також передбачає широкі можливості дострокового виходу на пенсію, що також впливає на кількість пенсіонерів серед українського населення.¹³ Проте є докази, що багато чоловіків залишилися в НПУТ на Донеччині та Луганщині, щоб доглядати за родинним майном і продовжувати працювати. Так само на цих територіях залишилися багато літніх людей та осіб з обмеженою мобільністю через їх нездатність перенести довгу дорогу. Унаслідок цього постраждали території залишили переважно жінки, які за підрахунками становлять 60 відсотків усіх ВПО (пенсіонерів і працездатного населення), та діти (16 відсотків), що призвело до роз'єднання родин.¹⁴ Через свій визнаний правовий статус зареєстровані ВПО мають певні права та доступ до соціальної допомоги. Однак ситуація ВПО, особливо жінок і дітей, переміщених на певні території, часто залишається дуже вразливою.¹⁵

Територіально понад 50 відсотків усіх ВПО зосереджені в містах ПУТ Донеччини та Луганщини, 9 відсотків проживають у сусідньому Харкові, а 12 відсотків – у столиці, місті Києві. Решта ВПО розселилися в інших областях, здебільшого у східній та центральній Україні.¹⁶ Велика кількість ВПО, переміщених (чи зареєстрованих як переміщені) на ПУТ Донеччини та Луганщини, залишаються поблизу своїх домівок на НПУТ, сподіваючись, що колись зможуть повернутися додому. Вони часто проживають на ПУТ, розташованих відразу біля зон бойових операцій. Особливо ці ВПО, а також *фактичні* незареєстровані й інші ВПО, зіштовхуються з хронічною незахищеністю й обмеженим доступом до води, електрики й медичного обслуговування та мають неналежний доступ до засобів для існування й житла.¹⁷ Згідно зі статистикою, у таких умовах уздовж лінії зіткнення живуть приблизно півмільйона людей, а близько 30 000, серед яких багато зареєстрованих ВПО, щодня перетинають лінію зіткнення. Люди переходять на небезпечні території та назад, зокрема в місцях¹⁸, де на них чекають постійні перестрілки, протипіхотні міни й відсутність допомоги лише для того, щоб відвідати свої родини, перевірити свої домівки й майно, купити продукти й товари або отримати свою соціальну допомогу.¹⁹

¹³ Міжнародний валютний фонд, вибрані питання: Україна, 2017 рік, сс. 21–26; Міжнародна організація праці, Загальна пенсія за віком, інвалідністю чи втратою годувальника в Україні (International Labour Organization, Universal old-age, disability and survivors' pensions in Ukraine), 2016 рік.

¹⁴ Незалежний комітет з моніторингу даних, Україна: Новини за результатами півріччя 2017 року (січень–червень), схема переміщення, 2017 рік; Міжнародна організація з міграції, Звіт про національну систему моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні, 2017 рік, сс. 5–6; ЮНІСЕФ, Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні №64, 2017 рік; ПРООН, Блерта Чела: Настав час просувати права жінок в Україні (Time to promote women's rights in Ukraine is now), 2017 рік.

¹⁵ Незалежний комітет з моніторингу даних, Україна: Перенесення захисту ВПО до законодавчих заходів: Попри певні покращення, в українському законодавстві щодо ВПО залишаються помітні прогалини, 2016 рік.

¹⁶ УВКБ ООН, Реєстрація внутрішнього переміщення (Registration of Internal Displacement), 2019 рік.

¹⁷ https://www.nrc.no/news/2016/november/ukraine-life-on-the-frontline/http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_needs_overview_2017_eng.pdf

¹⁸ https://www.nrc.no/news/2016/november/ukraine-life-on-the-frontline/http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_needs_overview_2017_eng.pdf

¹⁹ Незалежний комітет з моніторингу даних, Життя за лінією фронту: внутрішнє переміщення у розділеній Україні (Lives across the frontline: internal displacement in a divided Ukraine), 2017 рік; Незалежний комітет з моніторингу даних, новини України за результатом півріччя 2017 року (січень–червень): Найважливіші потреби та вразливості, 2017 рік; Офіс ООН

Крім того, ВПО зіштовхуються з низкою проблем, які негативно впливають на їхнє повсякденне життя. Особливо серйозною проблемою є відсутність соціально-економічного захисту через високий рівень безробіття ВПО. Хоча значний відсоток ВПО зареєстровані як пенсіонери, безробіття серед економічно активних ВПО значно вище, ніж серед людей, котрі не є переміщеними. За оцінками, рівень безробіття працездатних та економічно активних ВПО становить 25 відсотків (для жінок ці цифри непропорційно вищі), тоді як серед загального населення ці цифри становили 8 відсотків у липні 2018 року.²⁰ На це є різні причини. Наприклад, занепалий ринок праці, дискримінація, брак місць у дитячих садках, невідповідність навичок, більший ризик ситуацій, пов'язаних з торгівлею людьми й експлуатацією праці, тощо.²¹ За оцінками, унаслідок соціально-економічної вразливості 60 відсотків ВПО не можуть впоратися з цінами на оренду та комунальні послуги, що дедалі зростають, на територіях, де зараз проживають (особливо у східних, центральних і південних областях). Оскільки ВПО мають обмежені можливості²² для самостійного розв'язання своїх проблем із житлом, деякі з них повертаються до своїх домів на НПУТ, ризикуючи своїм життям.²³ Окрім браку доступу до належного й доступного за ціною житла, ВПО часто не мають повноцінного доступу до пенсій, соціальних виплат і медичної допомоги. Вони також зіштовхуються з обмеженням свободи пересування та відсутністю захисту за лінією зіткнення, недосконалою процедурою реєстрації дітей ВПО, що народилися на НПУТ, а також обмеженням виборчих прав на місцевих і, частково, загальнодержавних виборах.²⁴ Примітно, що відсутність виборчих прав у ВПО (особливо на місцевому рівні) є ознакою загальної відсутності заходів для пошуку довгострокових рішень для ВПО. У цьому відношенні органам влади потрібно прийняти стратегічні підходи для сприяння правової, економічної, соціальної та політичної інтеграції ВПО у період їх переміщення, зокрема через сприяння участі ВПО у житті громад, що посилить місцеві заходи, спрямовані на примирення та миротворення.²⁵

з координації гуманітарних питань, огляд гуманітарних потреб 2018, 2017 роки; Норвезька рада у справах біженців, Голоси зі сходу: Проблеми з правами на реєстрацію, документи, майно та житло в людей зі східних областей України, які постраждали від конфлікту (Voices from the East: Challenges in Registration, Documentation, Property and Housing Rights of People Affected by Conflict in Eastern Ukraine), 2016 рік.

²⁰ Міжнародна організація з міграції, Звіт про національну систему моніторингу про ситуацію з внутрішньо переміщеними особами, 2018 рік, сс. 15–17; Trading Economics, Рівень безробіття в Україні, 2018 рік.

²¹ СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік.

²² https://www.nrc.no/news/2016/november/ukraine-life-on-the-frontline/http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_needs_overview_2017_eng.pdf

²³ Офіс ООН з координації гуманітарних питань, огляд гуманітарних потреб 2018, 2017 роки, сс. 34–36.

²⁴ УВКБ ООН, Україна: Основні повідомлення про внутрішнє переміщення, 2019 рік; див. також ПРООН, Складання головоломки: міжнародне переміщення, що впливає на права людини та доступ до державних послуг в Україні (Piecing together the puzzle: internal displacement affecting human rights and access to public services in Ukraine), 2018 рік.

²⁵ Там само.

II. УЧАСТЬ ВПО У ЖИТТІ ГРОМАД

Збільшення кількості ВПО в українських областях багато в чому вплинуло на місцеві громади й спричинив ще більше проблем для ВПО у питаннях їх місцевої інтеграції. Хоча проблеми, з якими зіштовхуються ВПО, часто відрізняються від тих, які виникають в їх «приймаючих» громадах, ситуації обох груп значною мірою взаємозалежні. До спільних для обох груп проблем належать незахищеність і гуманітарні потреби, особливо на сході, безробіття й неналежні житлові умови.²⁶ Це часто призводить до напружених взаємин. До того ж, вважається, що на соціальну згуртованість і родинну єдність ВПО й приймаючих громад значно впливає переміщення й поляризація людей через загальну атмосферу в країні. Ще одним джерелом напруження часто являється неналежне реагування на потреби ВПО, наприклад, нерівноправний захист їх деяких громадянських і політичних прав (як-от права голосувати на місцевих виборах).²⁷ Окрім того, відсутність соціально-економічних можливостей також є бар'єром, що перешкоджає майбутній інтеграції ВПО.²⁸

З другого боку, було багато випадків допомоги та підтримки приймаючих громад, які вітали ВПО із солідарністю та розумінням та забезпечували їх безкоштовним житлом, їжею, одягом та іграшками для дітей.²⁹ Однак із часом, після прибуття нових хвиль ВПО й поступового вичерпання ресурсів, прояви солідарності та підтримки змінилися розчаруванням чи байдужістю, а ВПО вже сприймалися радше як тягар для місцевих громад. Молодим і дорослим ВПО чоловічої статі особливо бракує прийняття з боку місцевих громад, їм часто протистоять місцеві жителі, чиї родичі служили або щойно повернулися з територій, що страждають від російської агресії.³⁰ Утім, попри такий двоякий досвід, близько половини від усіх ВПО повідомило про те, що не хоче повертатися додому або висловили непевність щодо повернення, оскільки часто говорили, що їх домівки «зруйновані».³¹

У цій ситуації ВПО часто досить активно залучені до життя місцевих громад і беруть участь у різних заходах, що сприяє їх (соціально-економічній) інтеграції та емансипації, розбудові довіри до них у приймаючих громадах, місцевому примиренню тощо. Наприклад, майже 200 ВПО та місцевих жителів Северодонецька впродовж двох місяців улітку 2016 року на кожних вихідних збиралися, щоб вчитися судноплавству. Учасники працювали разом, не думаючи про свої відмінності, вчилися

²⁶ Міжнародна організація з міграції, Звіт про національну систему моніторингу щодо ситуації з внутрішньо переміщеними особами, 2018 рік.

²⁷ Див. більше в СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік.

²⁸ Там само.

²⁹ СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік, с. 8.

³⁰ Там само.

³¹ Світовий банк, Конфлікт в Україні: Соціально-економічний вплив внутрішнього переміщення та повернення ветеранів (Conflict in Ukraine: Socio-Economic Impacts of Internal Displacement and Veteran Return), 2017 рік, с. 10.

керувати катамаранами; вони досі регулярно зустрічаються, зміцнюючи новостворений зв'язок.³² Окрім того, вісімнадцять українських університетів, які було евакуйовано з територій конфлікту, у 2016 році утворили Раду переміщених ЗВО і почали відігравати свою роль у дедалі більшому національному примиренні. Один із них, Донецький національний університет, який було відновлено у Вінниці, в центральній Україні, підтримує контакти з викладачами та студентами, що вирішили не переводитися і викладати курси для ВПО та місцевих.³³ У тому самому місті ВПО створили театральну п'єсу про жінок, переміщених унаслідок конфлікту, які тепер проживають у Вінниці й навколишніх містах. П'єса мала потужний вплив на місцеве населення та змусила місцеву раду збільшити міський бюджет на ВПО.³⁴ Насамкінець, ГО *Сила майбутнього* 2016 року відвідувала області України й презентувала соціальну рекламу й історії успіху ВПО, які посприяли кращому сприйняттю ВПО місцевими громадами.³⁵

Зокрема жінки та діти значно легше взаємодіють із місцевим населенням й більш успішно налагоджують соціальні зв'язки. Жінки відіграють особливо трансформаційну роль в інтеграції ВПО та сприяють розбудові довіри, що веде до більшого прийняття ВПО місцевими громадами. Особливо жінок вважають посланцями миру. Їх волонтерська діяльність часто сприяє вирішенню конфліктів і зусиллям, спрямованим на миротворення, необхідним для досягнення безпеки та стабільності в Україні.³⁶ Асоціація *Громадський рух переселенців Донбасу*, яку спільно заснували переміщені жінки, співпрацює з місцевою владою Ворожева над вирішенням таких соціально-економічних проблем, як відсутність житла та місць для відпочинку дітей. Вони також підтримують місцеву владу ініціативами, серед яких очищення місцевої річки, покращення системи доріг і придбання спортивного обладнання для молоді. Асоціація працює над прокладанням мостів між ВПО та їх приймаючими громадами в західній Україні, де після припливу людей зі сходу виникла напруженість.³⁷ ГО *Союз матерів* налагоджує контакти між матерями, чиї сини служать у Збройних силах України (ЗСУ) й тими, чиї сини є членами незаконних збройних угруповань самопроголошеної ДНР. Організація працює над наданням правової та соціальної підтримки солдатам ЗСУ, які повернулися з зони бойових дій на сході та зазнали труднощів під час пристосування до цивільного життя. Ці заходи допомагають ВПО та місцевим жителям дізнатися погляди іншої сторони з перших уст і поговорити про спільні для обох сторін речі.³⁸ Однак багато проектів, які реалізують переміщені жінки, часто розглядають через призму стереотипів з акцентом на традиційній ролі жінки замість зосередження на їх

³² Атлантична рада США, *Внутрішньо переміщені особи України мають ключ до миру (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace)*, 2017 рік, с. 7.

³³ Euromaidan Press, *Переміщені ВЗО: 18 українських університетів у вигнанні у власній країні (Displaced universities: 18 Ukrainian colleges are exiled in their own country)*, 2017 рік.

³⁴ Атлантична рада США, *Внутрішньо переміщені особи України мають ключ до миру (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace)*, 2017 рік, с. 7.

³⁵ Лідія Варбанова, *Інклюзивне залучення громадськості в Україні (Ukraine Inclusive Civic Engagement)*, 2016 рік.

³⁶ СММ ОБСЄ, *Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities)*, 2016 рік, с. 8.

³⁷ ОБСЄ, *Наділення жінок голосом у процесі миротворення (Giving women a voice in peace-building)*, 2016 рік.

³⁸ Там само.

досягненнях у громадській діяльності. Це не дає жінкам, які становлять значну частину населення ВПО, реалізувати весь свій потенціал у сфері миротворення та місцевого примирення.³⁹

Попри численні проблеми, що виникають у процесі місцевої інтеграції, ВПО довели свою здатність брати активну участь у подоланні проблем, пов'язаних з переміщенням. Окрім того, багато місцевих громад спільно з ВПО зуміли об'єднати зусилля з метою подолання труднощів у своїх взаємовідносинах, а також вирішити деякі спільні проблеми. Наведені приклади показують важливий шлях уперед, що потенційно може сприяти пошуку тривалих рішень на місцевому й навіть загальнодержавному рівнях.⁴⁰ Утім є низка проблем і перешкод участі ВПО у місцевому житті, що ставить під загрозу питання їх місцевої інтеграції та подальшого (на загальнодержавному і місцевому рівнях) примирення й миротворення.⁴¹

III. ВИБОРЧІ ПРАВА ВПО НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Участь ВПО у житті місцевих громад — невіддільна частина процесу їх інтеграції, що сприяє місцевому примиренню та миротворенню у найбільш постраждалих областях. Окрім різноманітної волонтерської діяльності, яка покращує життя ВПО та місцевих жителів, а також сприяє їхньому мирному співіснуванню, участь ВПО у житті місцевих громад природно передбачає їхню участь у виборах. Надання виборчих прав ВПО на місцевих виборах у виборчих округах, де вони фактично проживають, можна розглядати як наступний компонент успішної політики інтеграції.⁴² Однак через обмеження їх виборчих прав на місцевих виборах 2015 року місцеві жителі (а іноді й самі ВПО) часто вважали ВПО громадянами другого сорту, що перешкоджало налагодженню позитивних відносин між ними та місцевими громадами.⁴³ До того ж, ВПО в Україні часто перебувають у вразливій ситуації щодо їх доступу до базових потреб і шансу на гідне життя. Без права голосувати інтереси ВПО на політичному рівні не представлені, оскільки місцева влада не має прямого стимулу консультиватися з ними та захищати їх права.⁴⁴ На цьому тлі важливо, що 58% опитаних МОМ ВПО заявило, що

³⁹ Також див. СММ ОБСЄ, Гендерний вимір моніторингу СММ: Пік прогресу (Gender Dimensions of SMM's Monitoring: One Year of Progress), 2015 рік.

⁴⁰ Див. також Липяцька, Інтеграція ВПО в приймаючих спільнотах України у контексті теорії представництва й інтерактивного спілкування (Integration of IDPs into the host communities of Ukraine in the context of representation theory and participatory communication), 2018 рік.

⁴¹ Див. ПРООН, Програма відновлення та миротворення: Бачення майбутнього (Recovery and Peacebuilding Programme: Vision for the Future), 2017 рік; СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік; Атлантична рада США, Внутрішньо переміщені особи України мають ключ до миру (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace), 2017 рік.

⁴² Див. РЄ, Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів і ВПО у муніципалітетах та регіонах Європи, 2018 рік.

⁴³ Ситуація повторилася на місцевих виборах 2018 року в 78 новостворених територіальних громадах, які проводили відповідно до тих самих правил, що й планові місцеві вибори 2015 року.

⁴⁴ СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік, с. 19.

голосували б на наступних місцевих виборах у поточному місці проживання, якби мали таку можливість.⁴⁵

Насамкінець, з погляду міжнародного права, ВПО – повноправні громадяни, тож мають не лише законне, але і юридичне право голосувати на місцевих виборах. Їх виборчі права можуть походити з міжнародних стандартів і зобов'язань, які Україна взяла на себе та які також бути частиною національної нормативно-правової бази.⁴⁶ Щодо міжнародних зобов'язань України, які стосуються виборчих прав ВПО на місцевому рівні, Україна є стороною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) та Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). Україна ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування і як держава-член Ради Європи й Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ) політично зобов'язана дотримуватися відповідних документів «м'якого права».⁴⁷

А. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

На міжнародному рівні виборчі права ВПО гарантовані статтею 25 МПГПП, що передбачає для кожного громадянина право й можливість *«голосувати (...) на справжніх періодичних виборах, які мають проводитися за принципом загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування, гарантування вільного волевиявлення виборців»*. Важливо, що Комітет з прав людини (КПЛ) підтвердив, що стаття 25 також стосується місцевих виборів.⁴⁸Що стосується вимог до місця проживання, КПЛ заявив, що *«Держави мають уживати ефективних заходів, щоб гарантувати, що всі особи, які мають право голосувати, можуть здійснювати це право. (...) Якщо вимоги до місця проживання стосуються реєстрації, вони мусять бути обґрунтованими й не мають накладатися у такий спосіб, щоб позбавляти безпритульних права голосу»*.⁴⁹Комітет також підкреслив, що *«Слід ужити позитивних заходів для подолання певних труднощів, як-от (...) перешкод на шляху до свободи пересування, які заважають особам із правом голосу ефективно здійснювати свої права»*.⁵⁰ Це покладає на держави зобов'язання вживати спеціальних заходів, які дадуть змогу групам, перед котрими постають певні труднощі, як-от ВПО, брати участь у (місцевих) виборах у місцях минулого чи теперішнього проживання.⁵¹

⁴⁵ Міжнародна організація з міграції, Звіт про національну систему моніторингу про ситуацію з внутрішньо переміщеними особами, 2018 рік, сс. 52–54.

⁴⁶ РЕ, Спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року), 2016 рік.

⁴⁷ Див. Рада з опіки ООН, 2017 рік; РЕ, Бюро Договорів, 2017 рік.

⁴⁸ Див., наприклад, рішення КПЛ, що стосуються місцевих виборів у справі «Дебречени проти Нідерландів» (Debrezenu v. the Netherlands), повідомлення № 500/1992, пункт 28.

⁴⁹КПЛ ООН, Загальний коментар 25, 1996 рік, пункт 11; Хоча термін «безпритульний» не використовують стосовно ВПО, а лише до тих осіб, що не мають постійного місця проживання, Комітет явно не заперечував, що це також може стосуватися й цієї групи; Див. Сімон Багшоу, Внутрішньо переміщені особи та політична участь: регіон ОБСЄ (Internally Displaced Persons and Political Participation: The OSCE Region), 2000 рік, с. 4.

⁵⁰ КПЛ ООН, Загальний коментар 25, 1996 рік, пункт 12.

⁵¹ Лонг, Голосування ногами: Огляд участі біженців і роль УВКБ ООН на виборах у країні походження й інших політичних процесах (Voting with their feet: A review of refugee participation and the role of UNHCR in country of origin elections and other political processes), 2010 рік, пункти 27, 144–160.

Варто зазначити, що міжнародне договірне право не містить явної згадки про ВПО, утім їх виборчі права захищені загальними положеннями, що забезпечують права всіх громадян.⁵² Відсутність явних положень щодо прав ВПО, що гарантованих на міжнародному рівні, частково компенсована у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення, які, хоча й обов'язкові формально, за аналогією відображають міжнародне законодавство і відповідають йому. Керівні принципи ще раз підтверджують і встановлюють зобов'язання держави щодо рівних прав усіх громадян та забезпечують чітке визначення ВПО. Важливо, що у Керівних принципах статус ВПО розуміють на основі статті 2 МПГПП, яка забороняє дискримінацію зазначених груп, зокрема «з іншим статусом», що дає змогу широко її тлумачити й охоплює ВПО.⁵³ Принцип 22(1)(d) передбачає загальний захист ВПО від надмірно жорстоких вимог щодо місця проживання, а принцип 29(1) ще раз підтверджує право ВПО голосувати на всіх рівнях, зокрема на місцевих виборах. Окрім посилання на наявні права, які захищають міжнародні договори, Керівні принципи надають вказівки й передові практики щодо повноцінного здійснення виборчих прав ВПО, що проживають у таборах і поза ними, незалежно від того, чи повернуться вони у свої рідні місця, інтегруються на місцевому рівні чи оселяться в іншому місці країни.⁵⁴

На Європейському рівні стаття 3 Першого протоколу до ЄКПЛ зобов'язує Україну «*проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу*». Судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) тлумачить статтю 3 як таку, що передбачає виборчі права тією самою мірою, якою вони передбачені в МПГПП, за винятком того, що вони обмежені змістом статті 3 лише до права голосувати за законодавчий орган.⁵⁵ Тому термін «законодавчий» відповідно до ЄКПЛ тлумачать як будь-який виборний орган, що здійснює законодавчі права, тобто приймає закони.⁵⁶ Загалом ЄКПЛ захищає виборчі права ВПО на місцевих виборах (до місцевих законодавчих органів) відповідно до принципу недискримінації, передбаченого статтею 14 Конвенції, яку вже неодноразово застосовували до питання про права ВПО.⁵⁷

Однак виборчі права ВПО можуть обмежуватися вимогами щодо місця проживання, які загалом прийнятні, якщо не є свавільними та/чи необґрунтованими. У цьому відношенні стаття 3 Першого протоколу та відповідна судова практика ЄСПЛ передбачають загальні критерії визначення

⁵² Див. Конвенцію у Кампалі

⁵³ Див., наприклад, М. Боссуйт, Посібник із підготовчими матеріалами Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, 1987 рік, с. 486; Див. також Багшоу, 2000 рік, с. 6–7.

⁵⁴ Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення, 1998 рік, пункти 1, 22, 29.

⁵⁵ Див., наприклад, ЄСПЛ, справа «Матьє-Моєн і Клерфайт проти Бельгії» (Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium), 1987 рік.

⁵⁶ Для подальшого ознайомлення див. К. Грабенвартер, Європейська конвенція з прав людини, Коментарі, пункт 4 (с. 402); Див. Європейська комісія, справа «Х проти Сполученого Королівства» (X v. United Kingdom), 28 лютого 1979 року; ЄСПЛ, справа «Молка проти Польщі» (Molka v. Poland), 28 червня 2005 року та 11 квітня 2006 року, сс. 14–15.

⁵⁷ Хоча це не стосується конкретно права голосувати; Забуті люди Європи: Захист прав людини довгостроково переміщених осіб (Europe's Forgotten People: Protecting the Human Rights of Long-term Displaced Persons), 2009 рік, пункти 27–28.

обґрунтованих вимог щодо місця проживання.⁵⁸ В цілому у цій сфері держави мають широку свободу розсуду й, вибираючи відповідні цілі для обмеження, вони вільні покладатися на мету, що сумісна з принципом верховенства права й загальними цілями Конвенції. Розглядаючи відповідність статті 2 ЄКПЛ, Суд, насамперед, зосереджувався на двох критеріях: чи є наявними свавілля або непропорційність, а також чи обмеження перешкождали вільному волевиявленню людей.⁵⁹ ЄСПЛ прийняв низку рішень про допустимість вимог (щодо місця проживання) для права голосувати, які, втім, мають дещо суперечливі наслідки для виборчих прав ВПО на місцевих виборах в Україні. З другого боку, обмежень права голосу зазвичай не допускають, якщо вони порушують саму суть права на голосування шляхом виключення певних груп або категорій загального населення.⁶⁰ Крім того, обмеження права голосувати вимагають ширшої оцінки пропорційності, аніж у разі обмеження права балотуватися на виборах, які в цілому можуть бути суворішими.⁶¹ З другого боку, ЄСПЛ також визнає, що обмеження, які мають на меті гарантувати, що вибори відображають волю населення, самі по собі не є необґрунтованими, оскільки не резиденти можуть вважатися менше безпосередньо чи постійно занепокоєними щоденними проблемами й діями виборних політичних органів, про які вони мало знають.⁶² У цілому судова практика ЄСПЛ зазначає, що ВПО повинні мати необмежений доступ до всіх рівнів виборів на рівних умовах з іншими громадянами, а відсутність судової практики щодо виборчих прав ВПО не дає змоги приймати переконливі рішення про конкретний випадок виборчих прав ВПО на місцевих виборах в Україні.⁶³

Хоча сфера виборчих прав, що передбачена статтею 3 Першого протоколу до ЄКПЛ, обмежується (місцевими) законодавчими органами, Україна зобов'язалася захищати право громадян голосувати на всіх місцевих виборах через ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади.⁶⁴ Обмеження, котрі допускають пункти 5(1)(3) статті 1 Додаткового протоколу, можуть не бути свавільними, і, таким чином, встановлюватися законом як сумісні з міжнародними правовими зобов'язаннями сторони. Останнє положення привертає увагу до відповідних міжнародних правових зобов'язань, найголовніші з яких ті, що передбачені ЄКПЛ та відповідною судовою практикою ЄСПЛ, як описано вище. Окрім того, будь-яке обмеження виборчих прав на місцевому рівні *«має бути необхідним для функціонування ефективної політичної демократії, підтримки громадської безпеки в*

⁵⁸ РЄ, Пояснювальний звіт до Додаткового протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади, 2009 рік, сс. 4–5.

⁵⁹ РЄ, Посібник щодо статті 3 Протоколу №1 до Європейської конвенції за прав людини: Право на вільні вибори, 2017 рік, сс. 6–7.

⁶⁰ ЄСПЛ, справа «Азіз проти Кіпру» (Aziz v. Cyprus), 2004 рік, пункт 28.

⁶¹ ЄСПЛ, справа «Мельниченко проти України» (Melnitchenko v. Ukraine), 2004 рік, пункт 57.

⁶² ЄСПЛ, справа «Пі проти Франції» (Py v. France), 2005 рік, пункти 48, 50–51, 56.

⁶³ Див. ЄСПЛ, справа «Шиндлер проти Сполученого Королівства» (Shindler v. the United Kingdom), 2013 рік, пункти 109–115.

⁶⁴ РЄ, Україна ратифікує Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, 2014 рік; Повага до принципів, що містяться у Додатковому протоколі, гарантована Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи.

демократичному суспільству чи для того, щоб сторона виконала вимоги щодо своїх міжнародних правових зобов'язань».⁶⁵

Окрім юридично обов'язкових зобов'язань/стандартів і їх офіційного тлумачення такими органами, як ЄСПЛ, є численні політично обов'язкові документи, що підтверджують міжнародні зобов'язання України й надають подальші рекомендації щодо їх дотримання. Особливо важливою для виборчих прав ВПО є Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи (РЄ), що вимагає від держав «забезпечувати виборчі права всіх своїх громадян без накладання вимоги щодо місця проживання».⁶⁶ Венеціанська комісія наголосила на свободі пересування як на важливій/необхідній умові для дійсно демократичних виборів і підкреслила, що «особи (...), переміщені проти їхньої волі, (...) повинні тимчасово мати можливість вважатися резидентами у своїх колишніх місцях проживання».⁶⁷ Комітет міністрів РЄ підкреслив, що «Держави-учасниці мають запровадити відповідні правові та практичні заходи із забезпечення ефективної реалізації внутрішньо переміщеними особами їхніх прав на волевиявлення на загальнодержавних, регіональних або місцевих виборах і гарантування відсутності перешкод практичного характеру для цього права».⁶⁸ Згодом Парламентська асамблея РЄ порекомендувала «гарантувати, що ВПО можуть здійснювати своє право на участь у державних справах на всіх рівнях (...), для чого можуть знадобитися спеціальні заходи, як-от кампанії з реєстрації внутрішньо переміщених виборців чи відкріпні талони».⁶⁹ ОБСЄ підкреслила, що «потрібно спеціально перевірити, чи ВПО можуть вільно здійснювати своє право голосу»⁷⁰, а 2004 року вона порекомендувала державам-членам «забезпечити спеціальну увагу виборчим правам ВПО під час місії ОБСЄ зі спостереження за виборами, моніторингу здатності ВПО голосувати і забезпеченню повного здійснення їхніх прав на політичну участь».⁷¹ Насамкінець, держави-члени ОБСЄ зобов'язалися «врахувати Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення як корисну нормативно-правову базу для роботи ОБСЄ та зусиль держав-учасниць у боротьбі з внутрішнім переміщенням».⁷²

В цілому Україна зобов'язана виконувати свої міжнародні зобов'язання (а найголовніше – статтю 25 МПГПП і статтю 3 Першого протоколу до ЄКПЛ), щоб гарантувати виборчі права ВПО на рівні з іншими громадянами. Для цього може знадобитися вжиття позитивних заходів, як-от голосування за допомогою відкріпних талонів (якщо дозволяє ситуація на місцях) чи обрання виборчого округу внутрішньо переміщеними особами відповідно до місця їхнього фактичного проживання.⁷³ Хоча міжнародне законодавство щодо права людини містить лише загальні положення про виборчі права

⁶⁵ РЄ, Пояснювальний звіт до Додаткового протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі у справах місцевого органу влади, 2009 рік, сс. 4–5.

⁶⁶ Резолюція ПАРЄ № 1459(2005), Про усунення обмежень на право голосу, 2005 рік.

⁶⁷ Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2003 рік, с. 15.

⁶⁸ Рекомендація Ради Європи, прийнята Комітетом міністрів 5 квітня 2006 року, пункт 9.

⁶⁹ Рекомендація ПАРЄ 1877, Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб, 2009 рік.

⁷⁰ ОБСЄ, Заключний звіт, Додаткова нарада щодо людського виміру у сфері міграції та внутрішнього переміщення, 2000 рік, с. 5.

⁷¹ Додаткова нарада ОБСЄ щодо людського виміру, Заключний звіт, Внутрішнього переміщені особи, 2004 рік.

⁷² Міністерська рада ОБСЄ, Рішення № 4/03: Терпимість і дискримінація, 2003 рік.

⁷³ Див. РЄ, Спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року), 2016 рік.

всіх громадян, у подальших документах «м'якого права» детально описано ці стандарти стосовно ВПО. Це робить їх конкретними у застосуванні щодо ВПО. Тому Україна зобов'язана дотримуватися стандартів і зобов'язань, які взяла на себе на міжнародному рівні. Ці стандарти та зобов'язання вимагають прийняття та впровадження національних законів, що дозволять і спростять участь ВПО на всіх рівнях виборів, які проводять у країні.

В. ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

В українській нормативно-правовій базі є положення, важливі для виборчих прав ВПО на місцевому рівні. Що найважливіше, згідно зі статтею 69 Конституції України «*Волевиявлення людей здійснюється через вибори (...)*». У статті 71 вказано, що «*Вибори в органи державної влади й органи місцевого самоврядування вільні та проводяться на основі універсального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування*». Що стосується обмежень, стаття 70 передбачає право голосу для громадян, які досягнули 18-ліття, і не згадує про обмеження на основі місця проживання. Що стосується місцевих виборів, відповідно до статті 141, члени місцевих органів самоврядування обираються «*жителями сіл, селищ, міст, районів чи областей (...)*».⁷⁴ Однак у тексті немає визначення слова «житель». Виборча система для місцевих виборів в Україні наразі є змішаною паралельною системою на основі пропорційного та мажоритарного елемента. Тому є три різні виборчі системи для місцевих виборів. Мери та селищні й сільські ради обирають напряму за мажоритарною системою, зокрема простою більшістю в селах, селищах і містах із населенням до 90 000 виборців. У містах із щонайменше 90 000 виборцями обрання мера відбувається за мажоритарною системою у турах. Обласні, районні, міські та районні міські ради обирають за пропорційною системою в багатомандатних виборчих округах.⁷⁵

Нормативно-правова база та законодавчі процеси в Україні є особливими у кількох аспектах. Загалом виборче законодавство в Україні постійно змінюється, наслідком чого на кожних нових виборах з'являються різні виборчі системи.⁷⁶ Ці зміни зазвичай вносять незадовго до проведення нових виборів і супроводжуються відсутністю прозорості й консультацій між зацікавленими сторонами, що суперечить міжнародним передовим практикам, які рекомендують не впроваджувати суттєвих змін у виборче законодавство менш ніж за рік до виборів. Передовим методам також суперечить те, що нормативно-правова база України щодо виборів не уніфікована всеосяжним виборчим законодавством, а залишається розбитою на окремі правові норми. Це веде до непослідовності та прогалин у виборчому законодавстві.⁷⁷ Станом на грудень 2018 року внутрішньодержавна нормативно-правова база, що регулює місцеві вибори й інші технічні аспекти виборчого процесу, залишалася майже незмінною з часу останніх місцевих виборів, які відбулися 2015 року. Однак зараз здійснюються законодавчі зусилля для

⁷⁴ Конституція України, 1996 рік.

⁷⁵ Закон «Про місцеві вибори», 1998 рік, пункти 2–6.

⁷⁶ Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік, с. 1.

⁷⁷ Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2003 рік, с. 10.

зміни наявних законів, які регулюють місцеві вибори, а це вказує на те, що заплановані на 2020 рік місцеві вибори можуть знову відбуватися відповідно до зміненої законодавчої бази.⁷⁸ Чинне виборче законодавство переважно складається із Закону «Про місцеві вибори», що встановлює нормативну базу для виборів. Зокрема це визначення, що виборча система, застосована під час останніх місцевих виборів 2015 року, через свою складність виявилася непридатною для участі ВПО у виборах.⁷⁹

Попри це виборча система — не найбільш проблематичний аспект законодавчої бази України стосовно права голосу ВПО на місцевих виборах. Відповідно до положень Закону «Про місцеві вибори», адреса, за якою особа постійно зареєстрована, являється її адресою голосування у відповідному виборчому окрузі.⁸⁰ Тому ВПО, переміщені за межі виборчого округу свого постійного місця проживання, мають зареєструватись як постійні мешканці в тому виборчому окрузі, куди їх переміщено, аби мати змогу надати довідку про постійне місце проживання, необхідну для реєстрації виборця у виборчому окрузі. Зміна місця постійного проживання адміністративно дуже тяжка для ВПО, а практично — майже неможлива. Окрім того, для цього ВПО потрібно докласти додаткових зусиль, яких не вимагають від «звичайних» виборців. Серед ВПО також виникли побоювання, що через правову невизначеність відмова від постійного місця проживання у місцях їх походження може призвести до втрати статусу ВПО і пов'язаної з цим соціальної допомоги. У цілому це положення суперечить Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у статті 8 якого ВПО дозволяють участь у будь-яких типах виборів без зміни адреси постійного проживання. Відповідно до цього положення, для ВПО достатньо змінити місце голосування, зареєструвавшись як ВПО у місці фактичного проживання, після чого вони отримають довідку про статус ВПО, яка дасть їм змогу голосувати на відповідній виборчій дільниці. Це перестало бути можливим через відповідні положення закону про місцеві вибори й подальші постанови Центральної виборчої комісії. Таким чином, внутрішньо переміщених осіб було позбавлено їх права голосувати, оскільки закон наполягав на суворих вимогах щодо місця проживання.⁸¹ Уповноважений з прав людини України визнав цю ситуацію дискримінаційною.⁸² Проте виборче законодавство України досі не було змінено, а здійснення виборчих прав ВПО на місцевих виборах і далі дуже обмежене, або й взагалі неможливе.⁸³

Деякі ВПО намагалися змінити свою реєстрацію виборця на основі довідок про тимчасове проживання, однак органи реєстрації виборців відхилили їх заяви. Деякі з цих відмов були оскаржені у суді. Однак рішення судів були непослідовні: деякі суди вважали довідки про статус ВПО достатніми, тоді як інші

⁷⁸ Див. документ Європейської платформи за демократичні вибори, *Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи*, 2017 рік.

⁷⁹ Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), «Міжнародна місія спостереження за виборами: Місцеві вибори в Україні 2015 року» (2015), 8–9.

⁸⁰ Закон «Про місцеві вибори», 1998 рік, стаття 3; див. також статтю 1.2 Постанови 893 Центральної виборчої комісії.

⁸¹ Стаття 3 Закону України «Про місцеві вибори»; стаття 1.2 Постанови 893 Центральної виборчої комісії; стаття 2 Закону «Про вибори народних депутатів України»; стаття 3(5) Постанови 240 Центральної виборчої комісії; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, *Місцеві вибори в Україні 25 жовтня та 15 листопада 2015* (2016) року.

⁸² Валерія Лутковська, уповноважений з прав людини України, закликає Верховну Раду дозволити ВПО голосувати, 2015 рік.

⁸³ Див. документ Європейської платформи за демократичні вибори, *Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи*, 2017 рік.

заяви були відхилені.⁸⁴ Рішення Львівського адміністративного апеляційного суду, згідно з яким тимчасову довідку про статус ВПО не було визнано достатньою, переглянув Верховний Суд України. Верховний Суд постановив стосовно цього, що ВПО, чия реєстрація за своєю природою тимчасова, не можуть голосувати на місцевих виборах, які проводять на територіях, де вони проживають лише тимчасово. Суд також постановив, що довідка про статус ВПО не є належним документом для доведення фактичного місця проживання, а для підтвердження постійного місця проживання в разі суперечок щодо реєстрації виборця можна використовувати лише паспорт громадянина держави. Таким чином, внутрішньо переміщені особи позбавлені права голосувати на місцевих виборах за місцем свого фактичного проживання, якщо вони не можуть підтвердити своєї постійної реєстрації у виборчому окрузі.⁸⁵ Це рішення дедалі більше закріпило практичні та юридичні перешкоди ВПО на шляху до здійснення їхнього виборчого права на місцевих виборах в Україні.

Підсумовуючи, хоча останніми десятиліттями українське виборче законодавство постійно змінювалося численними законопроектами про виборчі питання, які тільки нещодавно обговорювалися у Верховній Раді,⁸⁶ чинне законодавство не забезпечує виборчих прав ВПО на місцевих виборах. У світлі міжнародних стандартів Україна й надалі не дотримується своїх зобов'язань стосовно дозволу для внутрішньо переміщених осіб голосувати та сприяння їхнім виборчим правам через реалізацію позитивних заходів, які допоможуть подолати перешкоди, пов'язані з суворими вимогами щодо місця проживання на місцевому рівні. Унаслідок цього значна частина українського населення була позбавлена права голосу під час місцевих виборів 2015 року і може залишитися такою на майбутніх виборах, якщо не буде прийнято відповідного законодавства.

IV. ВИСНОВОК: ПЕРСПЕКТИВИ ГОЛОСУВАННЯ ДЛЯ ВПО НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ 2020 РОКУ

Велика кількість ВПО, які зараз проживають в Україні, ставить державу та суспільство перед викликами, що насамперед стосуються задоволення їх основних гуманітарних потреб і в довгостроковій перспективі управління їх успішною інтеграцією в місцеві громади й досягнення цілей місцевого примирення та миротворення. Важливо, що багато заходів, які ВПО проводять на місцевому рівні у місцях свого фактичного проживання, показує, що вони хочуть бути активними членами місцевих громад і робити внесок у власну інтеграцію впродовж свого переміщення. Проте соціально-економічні умови в країні у поєднанні з недоліками

⁸⁴ Заключна доповідь Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, Місцеві вибори, Україна, 25 жовтня та 15 листопада 2015 року, с. 12.

⁸⁵ Інформаційна агенція УНІАН, ВПО не мають голосувати на місцевих виборах – Верховний Суд України, 2018 рік, доступно за посиланням: <https://www.unian.info/>

⁸⁶ Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік; Європейська платформа за демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: №3, 2017 рік.

чинної законодавчої бази часто перешкоджають цим зусиллям. Попри зусилля уряду, спрямовані на реалізацію всеосяжної стратегії розв'язання проблем ВПО, численні проблеми залишаються не вирішеними. Хоча місцеві органи влади та громадянське суспільство часто втручаються, загалом ситуація видається нестабільною.⁸⁷ У цьому відношенні право ВПО голосувати на місцевих виборах є викликом, який хоч і не відразу, але впливає на життя ВПО, особливо у контексті їх місцевої інтеграції.

У цій ситуації виборчі права ВПО стають дедалі актуальнішою темою в українському політичному дискурсі, оскільки наступні місцеві вибори заплановано на 2020 рік. Водночас, поточний стан законодавства явно вимагає реформ, які б запровадили заходи, що забезпечать участь ВПО у майбутніх виборах. Це підкреслено у низці міжнародних рекомендацій, що стосуються, зокрема, недоліків у сфері права голосу ВПО на місцевих виборах, які відбулися 2015 року.⁸⁸ Відповідно до міжнародних передових методів роботи, необхідна реформа виборчої нормативно-правової бази, зокрема суттєві зміни виборчого законодавства, не мають бути внесені менше ніж за рік до виборів.⁸⁹ Тому тепер, коли основні хвилі прибуття ВПО 2014 та 2015 років пішли на спад, а новоприбулі влаштувалися в місцях свого фактичного проживання, уряд має згідно з відповідними рекомендаціями розпочати реформування виборчої системи, що забезпечить відповідність внутрішньодержавної нормативно-правової бази міжнародним зобов'язанням щодо права голосу ВПО на місцевих виборах.

Утім на час написання цього документа перспективи голосування для ВПО на місцевих виборах в Україні 2020 року залишаються непевними. Поточні зусилля, спрямовані змінити чинне законодавство, досі не були успішними через брак політичної волі. 27 березня 2017 року було зареєстровано законопроект (№ 6240), який має на меті захистити виборчі права ВПО, надавши право голосу тим, хто наразі не проживає у своєму первинному місці реєстрації, *тобто* за постійною адресою, вказаною в паспорті. Якщо Верховна Рада прийме цей закон, це значно спростить складну бюрократичну процедуру, яку ВПО мають пройти в процесі зміни адреси, за якою вони голосують, на адресу фактичного місця проживання. Однак законопроект № 6240 ще не передано на обговорення на пленарному засіданні, оскільки для цього бракує політичної волі.⁹⁰ 17 січня 2019 року Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя розкритикував це та порекомендував прийняти законопроект у першому читанні.⁹¹ Попри очікування, 7 листопада Верховна Рада несподівано прийняла в першому читанні проект

⁸⁷ Атлантична рада США, Внутрішньо переміщені особи України мають ключ до миру (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace), 2017 рік, с. 11.

⁸⁸ Див. РЕ, Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рекомендація 386 (2016), пункти 8(a)(b), 10; Рекомендація РЕ 369 (2015).

⁸⁹ Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002 рік, с. 10.

⁹⁰ ОПОРА, Експерти обговорили механізми запобігання порушенням на виборах, запроваджені законопроектом №6240, 2017 рік.

⁹¹ Міжнародна фундація виборчих систем, Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя рекомендує прийняти в першому слуханні законопроект 6240, спрямований наділити ВПО правом голосу на виборах, 2019 рік.

Виборчого кодексу 3112-1. Цей проект має на меті внести поправки в виборче законодавство, що стосуються виборчої системи та процесу. Утім запропоновані зміни не мають прямого впливу на виборчі права ВПО на місцевих виборах, оскільки вони зосереджуються передусім на характеристиках виборчих систем.⁹² Проте Верховна Рада зареєструвала велику кількість змін до проекту Виборчого кодексу № 3112-1, деякі спільно розробили народні депутати, експерти громадської мережі ОПОРА й Міжнародної фундації виборчих систем. Запропоновані зміни, серед іншого, також мають на меті захистити виборчі права ВПО на виборах в Україні, зокрема на місцевому рівні.⁹³ Залишається з'ясувати, чи Верховна Рада затвердить проект у другому читанні, які зміни буде внесено та чи матимуть вони потенційний вплив на права голосу ВПО на місцевих виборах.

Подальша розробка законодавства у цій сфері та можливі наслідки для голосування ВПО на місцевих виборах 2020 року складно передбачити, оскільки виборчі питання в Україні зазвичай політично дуже чутливі й легко підлягають політизації. Важливо те, що участь у виборах внутрішньо переміщених осіб, здається, затьмарюється іншими проблемами, які викликають занепокоєння чинного уряду. Багато хто з них вважає, що ВПО мають певні політичні вподобання, а будь-яке обговорення щодо надання їм виборчого права стає предметом суперечок. Окрім того, багато чинних депутатів неодноразово сприймають виборчу реформу як імовірно загрозливу для майбутніх шансів утримати свої мандати в одномандатних округах, оскільки більшість запропонованих змін передбачає перехід на пропорційну систему.⁹⁴ Зараз українські політики та законодавці вже дещо втомилися від реформ і відволікають увагу від них.⁹⁵ Усе це свідчить про те, що Верховна Рада може, зрештою, відхилити останній законопроект, а виборчу реформу буде розпочато заново. Законодавчі дебати з цього питання можуть бути відкладені без законодавчих результатів аж до нового передвиборчого періоду.⁹⁶ Особливий інтерес у цьому відношенні становить нещодавнє рішення Верховного Суду України, який відхилив заяву ВПО про голосування на місцевих виборах. Оскільки це рішення остаточне й усі заходи правового захисту було вичерпано, тепер можна направляти справу в ЄСПЛ через потенційне порушення гарантованого конституцією права всіх громадян України на участь у виборах. Попри це нещодавні події, а також довгострокові законодавчі тенденції, викликають значну непевність щодо виборчих прав ВПО на майбутніх місцевих виборах 2020 року.

⁹² Європейська платформа за демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: № 3, 2017 рік.

⁹³ ОПОРА, Покращення системи, відкриті дані, гендерний баланс, реформа ЦВК, виборчі права громадян і заборона проведення телевізійних кампаній: у Раді зареєстровано 178 поправок до Виборчого кодексу, 2017 рік.

⁹⁴ Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік, с. 5.

⁹⁵ Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: № 1, 2017 рік, с. 1.

⁹⁶ Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік; Європейський Парламент, Виборчі реформи у трьох країнах Східного сусідства – в Україні, Грузії та Молдові – та їх вплив на політичні події у цих країнах, 2017 рік, с. 11.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Атлантична рада США, Внутрішньо переміщені особи України мають ключ до миру (Ukraine's Internally Displaced Persons Hold a Key to Peace), 2017 рік, доступно за посиланням:

http://www.atlanticcouncil.org/images/Ukraines_Internally_Displaced_Persons_Hold_a_Key_to_Peace_web_1003.pdf

Парламентська Асамблея Ради Європи, Засоби правового захисту від порушень прав людини на території України, непідконтрольній українській владі, 2016 рік, доступно за посиланням:

<http://website-pace.net/documents/19838/2192213/20160906-RemediesViolationsUkraine-EN.pdf/3e52694a-26f8-4f7e-8eb6-cfa220ea32f6>

РЄ, Виборчі права на місцевому рівні як елемент успішної довгострокової інтеграції мігрантів і ВПО у муніципалітетах та регіонах Європи (Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions), 2018 рік.

РЄ, Спостереження за місцевими виборами в Україні (25 жовтня 2015 року), 2016 рік, доступно за посиланням: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2420891&direct=true>

РЄ, Україна ратифікує Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, 2014 рік, доступно за посиланням: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/ukraine-ratifies-the-additional-protocol-to-the-european-charter-of-local-self-government>

Європейська платформа за демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: № 3, 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.epde.org/en/documents/details/electoral-reform-in-ukraine-3.html>

Європейська платформа За демократичні вибори, Виборча реформа в Україні: Виклики та перспективи, 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.epde.org/en/news/details/challenges-and-prospects-of-electoral-reform-in-ukraine-epde-policy-paper-juni-2017.html>

Європейський Парламент, Виборчі реформи у трьох країнах Східного сусідства — в Україні, Грузії та Молдові — та їх вплив на політичні події в цих країнах, 2017 рік, доступно за посиланням: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/132034/AFET_603_850.pdf

Euromaidan Press, Переміщені ВЗО: 18 українських університетів у вигнанні у власній країні (Displaced universities: 18 Ukrainian colleges are exiled in their own country), 2017 рік, доступно за посиланням: <http://euromaidanpress.com/2017/02/25/displaced-universities-how-18-ukrainian-colleges-from-donbas-and-crimea-are-living-in-exile-in-their-own-country/#arvlbdata>

Фундація.101, 2017 року кількість зареєстрованих ВПО зменшилася, доступно за посиланням: <https://www.foundation101.org/en/news/20170301>

Незалежний комітет з моніторингу даних, Життя за лінією фронту: внутрішнє переміщення у розділеній Україні (Lives across the frontline: internal displacement in a divided Ukraine), 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/library/expert-opinion/2017/lives-across-the-frontline-internal-displacement-in-a-divided-ukraine>

Незалежний комітет з моніторингу даних, новини України за результатом півріччя 2017 року (січень–червень): Найважливіші потреби та вразливості, 2017 рік, доступно за посиланням: http://www.internal-displacement.org/countries/ukraine#link_concerns

Незалежний комітет з моніторингу даних, Дані про переміщення в Україні не відображають складної реальності, 2015 рік, доступно за посиланням: <http://internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archive/displacement-figures-in-ukraine-fail-to-reflect-a-complex-reality>

Незалежний комітет з моніторингу даних, Україна: Перенесення захисту ВПО до законодавчих заходів: Попри певні покращення, в українському законодавстві щодо ВПО залишаються помітні прогалини, 2016 рік, доступно за посиланням: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/20161219-idmc-ukraine-translating-idps-protection-legislative-action.pdf>

Міжнародний валютний фонд, вибрані питання: Україна, 2017 рік, сс. 21–26, доступно за посиланням: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr1784.ashx>

Міжнародна організація праці, Загальна пенсія за віком, інвалідністю чи втратою годувальника в Україні (International Labour Organization, Universal old-age, disability and survivors' pensions in Ukraine), 2016 рік, доступно за посиланням: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53966>

Міжнародна організація з міграції, Звіт про національну систему моніторингу щодо ситуації з внутрішньо переміщеними особами, 2018 рік, доступно за посиланням: <https://reliefweb.int/report/ukraine/national-monitoring-system-report-situation-internally-displaced-persons-june-2018>

Рада з питань імміграції та біженців Канади, Україна: Система реєстрація місця проживання, зокрема процедури та вимоги до реєстрації; права, пов'язані з реєстрацією; записана інформація й особи, які мають доступ до зареєстрованої інформації; штрафи за несанкціоноване використання інформації про реєстрацію, 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.refworld.org/docid/598c68ff4.html>

Лідія Варбанова, Інклюзивне залучення громадськості України (Ukraine Inclusive Civic Engagement), 2016 рік, доступно за посиланням: <http://www.lidiavarbanova.ca/ukraine-inclusive-civic-engagement/>

Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2016 рік, доступно за посиланням: <https://helsinki.org.ua/en/rights-of-the-internally-displaced-persons/>

Липяцька, Інтеграція ВПО у приймаючих спільнотах України в контексті теорії представництва й інтерактивного спілкування (Integration of IDPs into the host communities of Ukraine in the context of representation theory and participatory communication), 2018 рік, доступно за посиланням:

<https://muep.mau.se/handle/2043/25394>

Лонг, Голосування ногами: Огляд участі біженців і роль УВКБ ООН на виборах у країні походження й інших політичних процесах (Voting with their feet: A review of refugee participation and the role of UNHCR in country of origin elections and other political processes), 2010 рік, доступно за посиланням:

<http://www.unhcr.org/research/evalreports/4ca08d249/voting-feet-review-refugee-participation-role-unhcr-country-origin-elections.html>

Норвезька рада у справах біженців, Голоси зі сходу: Проблеми з правами на реєстрацію, документи, майно та житло в людей зі східних областей України, які постраждали від конфлікту (Voices from the East: Challenges in Registration, Documentation, Property and Housing Rights of People Affected by Conflict in Eastern Ukraine), 2016 рік, доступно за посиланням:

https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/voices-from-the-east_report_ukraine-des-2016

СММ ОБСЄ, звіт про статус від 24 грудня 2018 року, доступно за посиланням:

<https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/407795>

УВКПЛ, Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополь (Україна), 2017 рік, доступно за посиланням: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_EN.pdf

Офіс ООН з координації гуманітарних питань, огляд гуманітарних потреб 2018, 2017 роки, доступно за посиланням:

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_needs_overview_2018_en_20171130.pdf

Офіс ООН з координації гуманітарних питань, Зрушити з мертвої точки: зменшення тривалості затяжного внутрішнього переміщення як колективний результат (Breaking the Impasse, Reducing Protracted Internal Displacement as A Collective Outcome), Аналіз прикладу: Україна, 2017 рік, доступно за посиланням:

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/breaking_the_impasse_case_study_ukraine_en.pdf

СММ ОБСЄ, Переміщення через конфлікт в Україні: Більша вразливість постраждалого населення і тригери напруги у громаді» (Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities), 2016 рік, доступно за посиланням:

<http://www.osce.org/ukraine-smm/261176?download=true>

ОБСЄ, Наділення жінок голосом у процесі миротворення (Giving women a voice in peace-building), 2016 рік, доступно за посиланням: <http://www.osce.org/ukraine-smm/251946>

СММ ОБСЄ, «Гендерний вимір моніторингу СММ: Пік прогресу (Gender Dimensions of SMM's Monitoring: One Year of Progress), 2015 рік, доступно за посиланням: <http://www.osce.org/ukraine-smm/165806?download=true>

ОБСЄ/БДІПЛ, Місцеві вибори в Україні 25 жовтня та 15 листопада 2015 року. доступно за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/223641?download=true>

ОПОРА, Експерти обговорили механізми запобігання порушенням на виборах, запроваджені законопроектом №6240, 2017 рік, доступно за посиланням: <https://www.oporaua.org/en/news/44537-experts-discussed-the-mechanisms-for-prevention-of-electoral-violations-established-by-draft-law-6240>

ОПОРА, Покращення системи, відкриті дані, гендерний баланс, реформа ЦВК, виборчі права громадян і заборона проведення телевізійних кампаній: У Раді зареєстровано 178 поправок до Виборчого кодексу, 2017 рік, доступно за посиланням: <https://www.oporaua.org/en/news/45117-improvement-of-the-system-open-data-gender-balance-cec-reform-electoral-rights-of-citizens-and-prohibition-of-tv-campaigning-178-amendments-to-the-election-code-are-registered-in-the-parliament>

Trading Economics, Рівень безробіття в Україні, 2018 рік, доступно за посиланням: <https://tradingeconomics.com/ukraine/unemployment-rate>

Світовий банк, Конфлікт в Україні: Соціально-економічний вплив внутрішнього переміщення та повернення ветеранів (Conflict in Ukraine: Socio-Economic Impacts of Internal Displacement and Veteran Return), 2017 рік, доступно за посиланням: <http://documents.worldbank.org/curated/en/571011497962214803/pdf/116489-REVISED-Updated-Report-Socioeconomic-Impacts-Internal-Displacement-Veteran-Ret.pdf>

Інформаційна агенція УНІАН, ВПО не мають голосувати на місцевих виборах – Верховний Суд України, 2018 рік, доступно за посиланням: <https://www.unian.info/>

УВКБ ООН, операційне оновлення: Україна, 01–31 жовтня 2017 року, доступно за посиланням: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/2017%2010%20UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%20FINAL%20EN.pdf>

ЮНІСЕФ, Звіт про гуманітарну ситуацію в Україні №64, 2017 рік, доступно за посиланням: https://www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Ukraine_SitRep_Oct_2017.pdf

ПРООН, Блерта Чела: Настав час просувати права жінок в Україні (Time to promote women's rights in Ukraine is now), 2017 рік, доступно за посиланням: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2017/03/8/time-to-promote-womens-rights-in-ukraine-is-now.html>

ПРООН, Складання головоломки: міжнародне переміщення, що впливає на права людини та доступ до державних послуг в Україні (Piecing together the puzzle: internal displacement affecting human

rights and access to public services in Ukraine), 2018 рік, доступно за посиланням:

http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/IDPs-human-rights-observance.html

УВКБ ООН, Україна: Основні повідомлення про внутрішнє переміщення, 2019 рік, доступно за

посиланням: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/01/2019-01-UNHCR-UKRAINE-Key-Messages-Briefing-Note_FINAL-EN.pdf

УВКБ ООН, Україна: Програми на базі громади, 2016 рік, доступно за посиланням:

<http://www.unhcrexchange.org/tpics/15211/contents/341582>

УВКБ ООН; УВКБ ООН звертає увагу на постанову Верховного Суду України про права внутрішньо переміщених осіб на пенсію, 2018 рік, доступно за посиланням:

http://www.unhcr.org/news/press/2018/9/5b97bccd4/unhcr-welcomes-ukraine-supreme-court-ruling-pension-rights-internally-displaced.html?utm_source=&utm_medium=email&utm_content=http%3a%2f%2fwww.unhcr.org%2fnews%2fpress%2f2018%2f9%2f5b97bccd4%2funhcr-welcomes-ukraine-supreme-court-ruling-pension-rights-internally-displaced.html&utm_campaign=#.

УВКБ ООН, Світ у цифрах (The World in Numbers), 2017 рік, доступно за посиланням:

http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.215175327.90539778.1547811265-1572470233.1547811265.

УВКБ ООН, Реєстрація внутрішнього переміщення (Registration of Internal Displacement), 2019 рік, доступно за посиланням:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZDU3MDEyNDgtZWVhNy00ODBlLWl0ZDYtMmJiZDQyMzExZGJkIiwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQ0NDEzNC04YTBlLTU1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjIh9>.

Валерія Лутковська, уповноважений з прав людини України, закликає Верховну Раду дозволити ВПО голосувати, 2015 рік, доступно за посиланням:

https://humanrights.org.ua/en/material/ombudsman_zaklikala_parlament_dozvoliti_pereselencjam_golosuv