

УДК 342.84

К.О. Павшук

**ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ :
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

У статті розглянуто проблему забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах 2015 р. в Україні. На підставі аналізу міжнародних документів, національного законодавства та судової практики за період проведення цих виборів з'ясовано основні теоретичні та практичні передумови невключення до виборчих списків внутрішньо переміщених осіб. Проаналізовано практику зарубіжних держав з цього питання, зокрема Грузії, Боснії й Герцеговини, Молдови й висловлено власні пропозиції.

Ключові слова: *забезпечення виборчих прав, внутрішньо переміщені особи, місцеві вибори, виборчі списки.*

Постановка проблеми. Безсумнівними новелами останніх виборчих кампаній стали виборчі спори щодо внесення до списку виборців внутрішньо переміщених осіб. Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», прийнятим 20 жовтня 2014 року, зазначається про можливість внутрішньо переміщених осіб реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборач та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Попри це, у 2015 р. набрав чинності новий Закон України «Про місцеві вибори», у якому законодавці не передбачили можливості голосування внутрішньо переміщених осіб, оскільки право голосу на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, виборах сільського, селищного, міського голови мають громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу. Управління Верховного Комісара у справах біженців ООН підкреслює зв'язок між голосуванням на місцевих виборах і довготривалими рішеннями, і зазначає, що акт голосування може бути одним з ключових елементів інтеграції в місцеву громаду [1]. За таких обставин, проблема реалізації активного виборчого права на місцевих виборах внутрішньо переміщеними особами є вкрай актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ураховуючи появу нової для України категорії виборців та неусталеність національних виборчих практик за їх участю, наукова та дослідницька база з цього питання є вкрай незначною та стосується з'ясування актуальних питань у царині інших галузей права, зокрема трудового.

Формування цілей. Метою цієї статті є розширення уявлення про права названої вище категорії громадян для недопущення дискримінації, визначення міжнародних стандартів та аналіз практики забезпечення активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб, а також з'ясування можливості імплементації цих стандартів у національне законодав-

ство України, надання пропозицій з удосконалення правового регулювання та гарантування їх виборчих прав.

Виклад основного матеріалу. Експерт з питань внутрішньо переміщених осіб Інституту суспільно-економічних досліджень Т. Дурнева відзначає, що основою цієї проблеми є відсутність чіткого розуміння статусу внутрішньо переміщених осіб у територіальних громадах, які їх приймають, сприйняття таких осіб як тимчасових жителів, не зацікавлених брати участь у справах місцевої громади. Однак більшість з тих, хто отримав такі довідки, прожили в територіальній громаді вже більше року [2]. Станом на 15 лютого 2016 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, узято на облік 1 725 893 переселенців або 1 364 027 сімей з Донбасу і Криму [3].

Виборча кампанія 2015 р. охарактеризувалася досить суперечливою судовою практикою, що стосувалася включення до списку виборців громадян України, які є внутрішньо переміщеними особами. Пропонуємо звернути увагу на низку рішень різних судових інстанцій. Так, наприклад, 22 жовтня 2015 року Київський апеляційний адміністративний суд (справа № 761/30241/15-а) ухвалив рішення за позовом громадянина України, внутрішньо переміщеної особи щодо включення її до списку виборців на виборчій дільниці за місцем реєстрації позивача (згідно з адресою, зазначеною в довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи). До цього, а саме 20 жовтня 2015 року, Шевченківський районний суд м. Києва відмовив переселенцеві в задоволенні позову про включення до списку виборців для голосування на чергових виборах депутатів місцевих, сільських, селищних рад та міських голів. Позивач звернувся до суду, оскільки орган ведення Держреєстру виборців відмовив включити його до списку виборців на місцевих виборах (про зміну виборчої адреси), посилаючись на те, що довідка про реєстрацію не передбачена в переліку документів відповідно до Закону України «Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання», що підтверджують належність позивача до місцевої територіальної громади. Київський апеляційний адміністративний суд апеляційну скаргу не задовільнив, постановою Шевченківського районного суду м. Києва від 20 жовтня 2015 року залишив без змін [4]. Аналогічні рішення про невключення до списків виборців внутрішньо переміщених осіб було прийнято й іншими судами першої інстанції, зокрема Печерським районним судом м. Києва (справа № 757/38747/15-а), Красноліманським міським судом Донецької області (справа № 236/3200/15 а), Голосіївським районним судом м. Києва (справа № 752/17237/15-а). Із загального спрямування цих рішень однозначно зрозуміло, що внутрішньо переміщені особи були позбавлені права голосувати на цих місцевих виборах.

Парадоксальність ситуації полягає в тому, що Київський апеляційний адміністративний суд колегією суддів при розгляді апеляційної скарги (справа № 761/30242/15-а) ще однієї особи-переселенця встановив, що керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни,

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо внутрішньо переміщених осіб» (2006) та Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи (2009) чітко вказують на необхідність належного забезпечення як на законодавчому рівні, так і на рівні адміністративної практики виборчих прав внутрішньо переміщеної особи, зокрема й на місцевих виборах. При цьому в документах указується, що ці права, як і всі інші, мають бути забезпечені на основі повної рівності з іншими громадянами країни. Цікавим є й абсолютно протилежний висновок колегії суддів на протиположній позиції, висловлений по аналогічній справі. Він полягає у тому, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є документом, який засвідчує місце проживання особи. А оскільки позивачем підтверджено реєстрацію в Шевченківському районі, то, відповідно до вимог законодавства, він набуває прав виборця на чергових виборах депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [5]. Цілком зрозуміло з наведених фактів, що це рішення є унікальним у сфері забезпечення реалізації політичних прав і свобод громадян, а статистика відмов у задоволенні позовних вимог подібного роду свідчить лише про необхідність щонайшвидшого законодавчого регулювання й напрацювання єдиного підходу до вирішення цих питань.

Не зайвим буде згадати й низку міжнародних документів, які, до речі, ратифіковані Україною, що прямо вказують на загальність виборчого права як одного з основоположних принципів. До них належать: Загальна декларація прав людини 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р., Документ Копенгагенської наради-конференції з людського виміру НБСЕ 1990 р. Однак є низка документів, що регламентують статус внутрішньо переміщених осіб. Це, зокрема, Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни 1998 р., Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо внутрішньо переміщених осіб» 2006 р. та Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 2009 р. Ключовою тезою всіх цих документів, яка їх споріднює, є те, що державичлени повинні забезпечити існування як правових, так і організаційних гарантій для ефективно реалізації внутрішньо переміщеними особами свого права голосувати на національних або місцевих виборах та усунення перешкод практичного характеру.

Правовий і практичний досвід держав світу щодо забезпечення активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб є доволі різноманітним. Так, у низці держав, де у зв'язку зі збройними конфліктами виникла потреба в законодавчому регулюванні виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, за тривалий час напрацювали широку правозастосовчу базу з цього питання. Серед них Грузія, Боснія й Герцеговина, Молдова.

Так, у Грузії з 1998 р. до 2001 р. громадяни брали участь у виборах відповідно до їх місць проживання. Щоб отримати право проголосувати, внутрішньо переміщеним особам потрібно було зареєструвати свої місця тимчасового перебування як нові місця постійного проживання. А це було

однією з підстав для припинення статусу внутрішнього переселенця, що призводило до скасування усіх пільг, пов'язаних із цим статусом. Тож внутрішньо переміщені особи не могли жертвувати пільгами заради реалізації виборчого права на місцевих виборах [6, с.11]. Лише в 2001 р. завдяки зусиллям правозахисників, парламент прийняв Органічний закон про Єдиний виборчий кодекс, який надав внутрішньо переміщеним особам право голосувати на місцевих виборах за їх тимчасовим місцем перебування. Однак через наявність правил реєстрації, які передбачали позбавлення статусу та пільг внутрішньо переміщеної особи, реалізація виборчих прав залишалася під питанням [6, с.13-14].

На сьогодні внутрішньо переміщені особи Грузії беруть участь у президентських, парламентських та місцевих виборах у загальному порядку згідно з їх фактичним місцем проживання відповідно до Виборчого кодексу Грузії 2011 р. У день голосування на виборчій дільниці внутрішні переселенці повинні разом з документом, що посвідчує особу, також надати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи [6, с.16].

На відміну від Грузії, внутрішньо переміщені особи Боснії й Герцеговини мають право голосувати як за поточним місцем перебування, так і за постійним місцем проживання. Крім того, вони можуть обирати чи хочуть вони голосувати особисто, чи заочно за відкритими талонами. Уважається, що голосування за постійним місцем проживання може сприяти поверненню вимушених переселенців додому та примиренню між ними та місцевими громадами у звичних місцях проживання. Метою надання такої можливості переселенцям було сприяння процесу їх реінтеграції, при цьому міжнародне співтовариство сподівалося, що переселенці будуть голосувати в основному в тих місцевостях, де вони жили до початку конфлікту, а не за їх поточним місцем проживання [6, с.23-24]. Не дивним є той факт, що не вдалося оминати й негативних аспектів обраної методики. Ідеться про надмірний політичний тиск на переселенців, що пов'язаний з можливістю надання гуманітарної допомоги, потребою в перевезенні таких осіб до місць їх постійного проживання, забезпеченням особистої безпеки громадян тощо. Усунення подібних недоліків повинно бути забезпечено передовсім органами державної влади, на які покладається організація виборчого процесу у цій державі.

У 1992 р. Республіка Молдова зіштовхнулася з гуманітарною кризою, коли внаслідок війни за підрахунками науковців перемістилося близько 130 тис. людей. Аналіз законодавства цієї держави дозволяє констатувати той факт, що воно не забезпечує належного нормативного гарантування реалізації цією категорією осіб їх прав і свобод. Стосовно виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, то ст. 123 Кодексу про вибори Республіки Молдова зазначає, що у виборах місцевої ради та примара не беруть участь виборці, які не проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [7].

Отже, з огляду на іноземну практику, не всі держави поспішають регулювати на законодавчого рівні та гарантувати реалізацію активного виборчого права особам, які вимушено покинули місця свого проживання. Для України ж як для демократичної держави першочерговим завданням є надання можливості брати участь у президентських, парламентських та місцевих виборах внутрішньо переміщеним особам з Донбасу та Криму.

Доречним буде зазначити, що ще в серпні 2015 року до Верховної Ради України подано законопроект № 2501а-1 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Цей законопроект ще не пройшов жодного читання в парламенті та направлений на доопрацювання в лютому 2016 року [8].

Законопроект містить нові важливі положення. Наприклад, документами, які посвідчують особу, підтверджують громадянство та засвідчують місце проживання виборця на місцевих виборах, є, у тому числі, паспорт громадянина України та довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для осіб, визначених Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), які змінили виборчу адресу відповідно до вимог Закону України «Про Державний реєстр виборців»). Виборча адреса виборця, який є внутрішньо переміщеною особою, визначається за адресою його фактичного проживання, зазначеною в відвідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, отриманої відповідно до вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Кожен виборець, який є внутрішньо переміщеною особою, для зміни його виборчої адреси, може особисто не пізніше ніж за п'ятнадцять днів до дня голосування на відповідних загальнодержавних або місцевих виборах звернутися до органу ведення Реєстру за місцем взяття його на облік як внутрішньо переміщеної особи із заявою про зміну його виборчої адреси. Адреса фактичного проживання визначається відповідно до довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, отриманої в структурному підрозділі місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення.

17 лютого 2016 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території за ініціативи Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. У цьому зв'язку голова Комітету закликав забезпечити належне фінансування цієї галузі, створити Спеціальний центральний орган виконавчої влади з питань внутрішньо переміщених осіб та розробити Державну Стратегію допомоги внутрішньо переміщеним особам, захисту прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово неконтрольованих державною владою територіях Донецької та Луганської областей [9].

Проблема реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами на місцевих виборах, як зрештою і інших їх прав і сво-

бод, повинна знаходити своє вирішення щонайперше в чіткій державній політиці щодо цих осіб. Ідеться про те, що такі громадяни не повинні самостійно добиватися реалізації своїх конституційних прав. Має бути створено систему взаємодії внутрішньо переміщених осіб з органами державної влади й місцевого самоврядування та з інститутами громадянського суспільства, які створено для співпраці та захисту інтересів цієї категорії громадян.

Висновки. Цілком зрозуміло з наведених фактів, що постанова апеляційного адміністративного суду є унікальною у сфері забезпечення реалізації політичних прав громадян та відповідає всім міжнародним стандартам. Однак статистика відмов у задоволенні позовних вимог подібного роду свідчить лише про необхідність щонайшвидшого законодавчого регулювання й напрацювання єдиного підходу до вирішення цих питань. Для забезпечення конституційних прав цих категорій громадян потрібно все ж таки внести зміни до виборчого законодавства, тим самим закріпити за внутрішньо переміщеними особами право брати участь у місцевих виборах у загальному порядку згідно з їх фактичним місцем проживання. Фахівці наголошують, голосування за теперішнім місцем перебування не має призводити до анулювання реєстрації за постійним місцем проживання, а також до позбавлення статусу внутрішньо переміщеної особи та будь-яких пільг, пов'язаних із цим статусом.

Використані джерела:

1. Позиція УВКБ ООН щодо українського законодавства стосовно ВПО. UNHCR, the UN Refugee Agency [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/2-uncategorised/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>
2. Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив скаргу переселенця щодо включення його до списку виборців [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ises.org.ua/news/kiyivskii-apeliatsiini-administrativnii-sud-zadovolniv-skargu-pereselentsia-shchodo-vkliuchennia-iogo-do-spisku-vibortsiv>
3. Обліковано 1 725 893 переселенців, – Мінсоцполітики [Електронний ресурс] – Режим доступу : // http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/articlejsessionid=2C44EA9323FB97B07D600420FBF63C02.app1?art_id=186104&cat_id=107177
4. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 22 жовтня 2015 року № 761/30241/15-а, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень – 52622705 [Електронний ресурс] // Реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52622705>
5. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 22 жовтня 2015 року № 761/30242/15-а, реєстраційний номер судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень – 52622702 [Електронний ресурс]

сурс] // Ресстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52622702>

6. Ніжарадзе О. Виборчі права внутрішньо переміщених осіб : міжнародна практика, можливі варіанти для України та рекомендації. – ВГО ІМ ОПОРА, 2015. – 29 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : // <https://www.oporaua.org/vybory/mistsevi-vybory-2015/41916-problemni-aspekty-vyboriv-v-ukraini-pohliad-zzovni-ta-zseredyu>

7. Кодекс о выборах Республики Молдова от 21.11. 1997г. [Електронний ресурс] – Режим доступа : // <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312765&lang=2>

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб : Проект Закону України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287

9. Відбулися парламентські слухання щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. 18 ЛЮТОГО 2016, 10:29 // Інформаційне управління [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/125433.html>

Павшук Е.А. Проблема обеспечения избирательных прав внутренне перемещенных лиц в Украине : теория и практика

В статье рассмотрена проблема обеспечения избирательных прав внутренне перемещенных лиц на местных выборах 2015 г. в Украине. На основании анализа международных документов, национального законодательства и судебной практики за период проведения этих выборов выяснены основные теоретические и практические предпосылки невнесения в избирательные списки внутренне перемещенных лиц. Проанализирована практика зарубежных стран в этом вопросе, в частности Грузии, Боснии и Герцеговины, Молдовы, и высказаны собственные предложения.

Ключевые слова: обеспечение избирательных прав, внутренние перемещенные лица, местные выборы, избирательные списки.

Pavshuk K. The problem of the guarantee of the electoral rights of the inwardly moved persons in Ukraine : theory and practice

In the article is considered the problem of the guarantee of the electoral rights of the inwardly moved persons in the local elections in 2015 in Ukraine. This problem is very actual because there are many inwardly moved persons from the Donbass and Crimea. Based on the analysis of international official acts, national legislation and judicial practice found out the main theoretical and practical reasons why do not include the inwardly moved persons on the electoral lists. The Law of Ukraine "About local elections" does not create an opportunity for the inwardly moved persons to vote in local elections, because only the citizens of Ukraine, who belong to the relevant local community and live in the boundaries of the electoral

district, have this right. The analysis of international official acts shows that these categories of people have the same electoral rights as the other citizens of the state. However the national legislation does not implement these principles. Moreover the judicial practice is evidence of the break of the electoral rights of citizens and not making them in the electoral lists because they do not participate in life of local community. The practice knows the one unique judgment when the court allowed to include the inwardly moved person. It was based on the of principles of international official acts that ratified by Ukraine. The review of the experience of the foreign countries in this issue, particularly Georgia, the Republic of Bosnia and Herzegovina, shows a positive model the guarantee of the electoral rights of the inwardly moved persons. We can try this experience and at least make changes to the efficacious electoral law that are creating a normative guarantee of their rights. The inwardly moved persons who have the passport of the Ukraine's citizen and certificate about them status of the inwardly moved person must be made in the electoral lists for the elections of president, parliament and local. This will respond the international standards of the human rights.

Key words: *the guarantee of the electoral rights, the inwardly moved persons, local elections, electoral lists.*

УДК 342.951

О.М. Соколов

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ З НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ

У статті досліджено правові засади функціонування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також систематизовано напрями його взаємодії з Національним банком України. Проведено аналіз законодавства, що регулює питання порядку та умов участі банків у Фонді, захисту прав і законних інтересів вкладників, зміцнення їх довіри до банків, забезпечення стабільності банківської системи, виведення неплатоспроможних банків з ринку та їх ліквідації. Досліджено правовий статус державних банків України та особливості їх участі у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб. Запропоновано заходи щодо підвищення ефективності процесу взаємодії Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з Національним банком України.

Ключові слова: *Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Національний банк України, стабільність банківської системи, неплатоспроможний банк, взаємодія.*

Постановка проблеми. Банківська система є «кровоносною системою» держави, а банки «артеріями» по яких до економіки надходять ресурси. Масове банкрутство банків є загрозою не лише для стабільності банківської системи та безперебійного функціонування суб'єктів господарювання, а й для економічної безпеки держави. Тому на систему гарантування вкладів фізичних осіб покладаються завдання щодо захисту інтересів вкладників, підвищення довіри до банківської системи, «очищення» від