

УДК 342.81(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1286091>

Б.С. МОХОНЧУК,

асистент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук, м. Харків, Україна; e-mail: mokhonchuk@ukr.net;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8945-0731>

В.Л. ЧИРИНА,

студентка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна; e-mail: chirina.valeriya1@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6637-5660>

ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АКТИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

B.S. MOKHONCHUK,

Assistant, Chair of Constitutional Law of Ukraine, Yaroslav Mudryi National Law University,
Ph.D. in Law, Kharkiv, Ukraine; e-mail: mokhonchuk@ukr.net;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8945-0731>

V.L. CHYRINA,

Student, Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine; e-mail: chirina.valeriya1@gmail.com;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2719-7467>

THE ISSUES OF IMPLEMENTATION OF THE ACTIVE ELECTORAL RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS IN UKRAINE

Постановка проблеми

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). Станом на 26.03.2018 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1491528 переселенців з Донбасу і Криму, що становить близько 4 % всіх виборців України [1].

Сьогодні демократичними країнами є загальноновизнаним принцип рівності. 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 загально 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 [2, с.199].

Однак, як зазначають Е. Муней (E. Mooney) та Б. Джаррах (B. Jarrah), огляд виборів у регіоні ОБСЄ свідчить про те, що зазвичай внутрішньо переміщені особи зазнають конкретних правових, політичних та практичних перешкод для реалізації права голосу, зокрема:

- відсутність необхідних документів;
- дискримінація;
- застарілі вимоги щодо проживання, на кшталт прописки;
- неадекватні заходи щодо заочного голосування;
- відсутність своєчасної, адекватної та чіткої інформації щодо процедури голосування, яка повинна надаватись внутрішньо переміщеним особам та членам виборчих комісій на доступній для них мові;

– відчуття небезпеки та акти залякування [3, с.44].

Слід зазначити, що означена тема є актуальною і для зарубіжних дослідників. Зокрема, Ербен П. (Erben P.), Робертс Х. (Roberts H.), Шуджаат А. (Shujaat A.) ґрунтовно проаналізували міжнародні стандарти, практику та проблемні питання участі внутрішньо переміщених осіб у виборах, продемонстрували роль громадянського суспільства та міжнародної спільноти [4]. В той же час окремі питання забезпечення права голосу внутрішньо переміщених осіб, на кшталт критеріїв належності до територіальної громади щодо місцевих виборів або проблеми "змішування електорату" у взаємозв'язку з типом представницького мандату народного депутата щодо парламентських, залишилися поза увагою.

У свою чергу, Джаррах Б. (Jarrah B.) та Мунай Е. (Mooney E.) розробили десять рекомендацій для забезпечення внутрішньо переміщених осіб правом голосу, серед яких посилення співпраці БДІПЛ ОБСЄ із національними органами, запровадження процедур заочного голосування, транспортне сприяння, створення безпечних умов на виборах, поширення інформації щодо можливості реалізації активного виборчого права на доступній мові тощо [3, с.44–46]. Однак зазначені рекомендації стосуються регіону ОБСЄ загалом і не враховують національних особливостей (законодавство, причини виникнення такої категорії як внутрішньо переміщені особи, зовнішні та внутрішні загрози тощо). Тому метою статті є з'ясування можливих способів забезпечення та шляхів реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб.

Сучасний стан правового регулювання права голосу внутрішньо переміщених осіб

На виборах Президента України та народних депутатів України виборці, які фактично проживають не за місцем реєстрації, мають можливість скористатися процедурою тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Відповідно до частини другої статті 8 Закону України "Про Державний реєстр виборців" від 22.02.2007 року № 698–V, виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його постійне місце проживання. З поняттям виборчої адреси українське законодавство також пов'язує належність виборця до тієї чи іншої виборчої дільниці, а отже – і право голосу на виборах. Відповідно до статті 2 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від

17.11.2011 року № 4061–VI, підставою для реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці, тоді як виборець включається до списку виборців на дільниці за його виборчою адресою.

Відповідно до ст.8 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10. 2014 року № 1706–VII ВПО "реалізують своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси". Для зміни місця голосування без зміни виборчої адреси виборець повинен звернутись із заявою та копією паспорта до органу ведення Державного реєстру виборців за вказаним у заяві місцем перебування виборця та надати документи, які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни виборчої адреси.

Варто підкреслити, що законодавець передбачив необхідність забезпечення реалізації права голосу ВПО на усіх виборах без будь-яких винятків. В той же час, на практиці органи державної влади не змогли забезпечити можливість голосування ВПО на місцевих виборах та виборах народних депутатів України в одномандатних округах.

Основні перепони на шляху забезпечення активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб

Три концептуальні перепони у реалізації виборчих прав ВПО пов'язані з вищезгаданим принципом рівності, особливістю застосовуваної виборчої системи та природою територіальної громади.

В аспекті принципу рівності проблемною є, з одного боку, необхідність забезпечення виборчих прав ВПО, з іншого – створення додаткових можливостей для реалізації активного виборчого права ВПО може викликати невдоволення інших мобільних груп населення (наприклад внутрішніх трудових мігрантів, студентів, військовослужбовців строкової служби тощо). Це вимагає зміни концептуальних підходів для визначення критеріїв належності до одномандатних округів або територіальних громад, а не звичайного надання додаткових правових можливостей (в аспекті виборчих прав) для окремих категорій населення.

Якщо говорити про особливості виборчих систем, то, з точки зору нормативного регулювання,

менш за все проблем виникає у випадку забезпечення виборчих прав ВПО у загальнодержавних округах. Останні в Україні використовуються на виборах Президента України та, в межах пропорційної виборчої системи із закритими списками, народних депутатів України.

Звісно, надання можливості зміни місця голосування без зміни виборчої адреси впливає на порядок формування списку виборців. Окрім того, перебування виборців на тимчасово окупованих територіях може призводити до фактичних перепон та незручностей. Як зазначає В.Ф. Нестерович: "Кримським виборцям для того, щоб проголосувати... на виборах Президента України 2014 року, необхідно було як мінімум два рази виїхати до материкової частини України. Перший виїзд потрібно було зробити не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування для подання заяви до органу ведення Державного реєстру виборців про тимчасову зміну місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси. Другий виїзд необхідно було здійснити виборцю у день проведення виборів Президента України для його участі у голосуванні" [5, с.64].

Однак у загальнодержавних округах лише факт подолання встановлених цензів дозволяють ВПО реалізувати право голосу. В той час як локальні округи створюють проблеми визначення належності виборця до одного з них. Тому у ч.10, ст.2 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 17.11.2011 р. № 4061-VI передбачено, що громадянин України, якому тимчасово змінено місце голосування (без зміни виборчої адреси) на іншу виборчу дільницю поза межами одномандатного округу, до якого такий виборець віднесений на підставі відомостей Державного реєстру виборців про його виборчу адресу, має право голосу на виборах депутатів лише у загальнодержавному окрузі.

Проблема визначення поняття "територіальна громада"

Стосовно місцевих виборів, першочерговою перепорою для забезпечення права голосу ВПО є поняття територіальної громади та критерії належності до неї.

Відповідно до ст.140 Конституції України територіальна громада – це жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. У ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР передбачено, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міс-

та, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Поняття "жителі" не містить законодавчого визначення, в той час як словосполучення "постійне проживання" використовується у Законі України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р. № 3773-VI в контексті підстав для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, а також видачі посвідок на постійне проживання, що не стосується досліджуваних правовідносин.

На практиці застосовуються положення Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" від 11.12.2003 р. № 1382-IV, у ст.3 якого визначено поняття "місця проживання", а у ст.6 – порядок реєстрації місця проживання особи. Фактично, сьогодні як критерій належності до територіальної громади використовується реєстрація місця проживання особи на її території.

Тому, якщо буквально тлумачити норми Закону України "Про місцеві вибори" від 14.07.2015 року № 595-VIII, внутрішньо переміщені особи можуть проголосувати лише на тих виборах, які проводяться в територіальних громадах, що належать до їх місця реєстрації. Іншими словами, можливість участі таких виборців у виборах в інших територіальних громадах фактично виключена, що підтверджується і практикою розгляду справ судами, яка була ґрунтовно проаналізована К.О. Павшук [6, с.186–187].

Однак, якщо поглянути змістовно, то для визначення належності до тієї чи іншої територіальної громади, з одного боку, використовується поняття "місце проживання" у сенсі Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" 01.12.2003 р. № 1382-IV (житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини), в той час як ігнорується аналогічне словосполучення в сенсі Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20.10.2014 р. № 1706-VII, а саме ст.5 (Реєстрація місця проживання внутрішньо переміщеної особи) – довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи.

Законопроекти щодо реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб, зареєстровані у Верховній Раді України

Окремим аспектом дослідження є аналіз законопроектів щодо реалізації активного виборчого права ВПО. 12.08.2015 року був зареєстрований Проект Закону № 2501а про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" (щодо забезпечення права голосу внутрішньо переміщеним особам). Народні депутати пропонували віднести ВПО до тієї територіальної громади, де вони фактично проживають, якщо ця адреса вказана у довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; так званий "автоматичний" принцип зміни виборчої адреси. Неврегульованим залишалося питання як мають голосувати ті ВПО, які не отримали довідку. Даний законопроект було повернуто ініціаторам на доопрацювання.

Другий законопроект № 2501а-1 від 21.08.2015 р. "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб" був розроблений за сприянням Донецького осередку Комітету виборців України. В основі проекту Закону використовувався механізм зміни виборчої адреси за заявою ВПО. Якщо особа-переселенець хоче реалізувати своє активне виборче право, то вона повинна звернутися до органів місцевого самоврядування за місцем фактичного проживання не пізніше ніж за 15 днів до дня виборів із заявою до органу ведення Реєстру виборців та змінити свою виборчу адресу на підставі довідки про внутрішню переміщення особи.

Третій законопроект № 2501а-2 від 26.08.2015 р. щодо реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб передбачає автоматичну зміну виборчої адреси. Всі переселенці, які мають довідку про внутрішню переміщення, де зазначено адресу фактичного місця проживання, включаються у списки виборців за фактичним місцем проживання або за місцем знаходження Центру соціального захисту населення. Доцільно зауважити, що у тих ВПО, у яких на довідці зазначено адрес органу соціального захисту населення, саме за адресою останнього і надійне запрошення. У разі, якщо за такими органами буде закріплено значна кількість переселенців, це вимагатиме їх належного опрацювання та роз'яснень для ВПО стосовно місця надходження запрошень.

Узагальнивши законопроекти № 2501а, № 2501а-1, № 2501а-2 можна зробити висновок, що вони не регулювали питання голосування

іншими мобільними категоріями населення (наприклад, трудовими мігрантами, військовослужбовцями строкової служби тощо). Останнє може розглядатись як порушення вищезгаданого принципу рівності виборчих прав.

Четвертою спробою став Проект Закону № 6240 про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) від 27.03.2017 року. Автори законопроекту (серед яких представники громадських організацій та Міжнародної фундації виборчих систем) пропонують внести зміни до ст.8 Закону України "Про державний реєстр виборців", доповнивши її частиною третьою, в якій буде зазначено, що "за мотивованим зверненням виборця орган ведення Реєстру може визначити іншу виборчу адресу виборця...".

У законопроекті перераховано документи, які ВПО мають додати до заяви щоб підтвердити своє фактичне місце проживання, серед яких: договір оренди житла; документ, який засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності у цій територіальній громаді; документ, який підтверджує право власності на житло; довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; документ, який засвідчує здійснення виборцем догляду за особою; документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах із особою.

Минув більш ніж рік, але Верховна Рада України досі не розглянула даний законопроект. На нашу думку зареєстрований Проект Закону № 6240 про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян) є найбільшим актуальним та допрацьованим на даний момент, хоча й не позбавлений певних дискусійних моментів.

Перш за все, варто погодитись з позицією Головного науково-експертного управління Верховної Ради України щодо доцільності подовжити термін звернення виборців до органів Реєстру під час виборчого процесу, не обмежуючи його п'ятим днем з початку виборчого процесу.

Окрім цього, якщо реалізація одного з трудових прав – права на підприємницьку діяльність, є підставою для зміни виборчої адреси, вважаємо за доцільне наділити такою можливістю й найманих працівників, які працюють за трудовим договором (контрактом).

Проблема "змішування" електорату

Не можна оминати увагою й, так звану, проблему "змішування" електорату. Як зазначає

І.О. Беззуб, на думку значної кількості експертів, переселенці можуть вплинути на результати виборів сильніше, ніж корінне населення певної місцевості. Наприклад, у Марківському районі Луганської області ВПО становлять 160 % від загальної кількості виборців, Артемівську Донецької області – 77 %, Новоградівці – 72 %, Костянтинівці – 70 %, Ізюмі Харківської області – 55 %, і ще низка міст і районів, де відповідний показник коливається від 20 до 60 %. У зв'язку з цим в Україні може виникнути ситуація, коли при невеликій різниці між кандидатами, вибір того, хто буде очільником громади або депутатом у певному окрузі, вирішуватимуть не представники територіальної громади, а внутрішньо переміщені особи [7].

На проблему "змішування" електорату (в аспекті українців які голосують на закордонних дільницях) вказував й Конституційний Суд України у рішенні від 04.04.2012 року № 7-рп/2012. Зокрема, Конституційний Суд України у п.3 зазначив, що "рівномірне віднесення закордонних виборчих дільниць до всіх одномандатних виборчих округів, які утворюються на території столиці України – міста Києва з урахуванням кількості виборців в місті Києві, зумовлює значне збільшення кількості виборців, які не пов'язані з територіальною громадою міста Києва. Отже, застосування положень Закону, за якими виборці, які проживають або перебувають за кордоном, голосують за кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах, що утворюються в столиці України – місті Києві, не забезпечує відображення волевиявлення тих виборців, які проживають на території міста Києва".

При реалізації права голосу в одномандатних округах на виборах народних депутатів України вважаємо недоцільним стверджувати про "змішування" електорату, оскільки зміст присяги народного депутата України та статей 79, 80, 81, 84 Конституції України, а також рішень Конституційного Суду України (наприклад п.6 рішення від 06.04.2010 року № 11-рп/2010, п.2.6 рішення від 21.12.2017 року № 3-р/2017) свідчать про всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення (принцип вільного депутатського мандата). За таких умов залишаються спірними згадування територіальної громади та виборців, які проживають на території міста Києва, в аспекті волевиявлення електорату на виборах народних депутатів України. Сутність

всенародного представництва депутатів парламенту не може змінюватись виключно внаслідок зміни застосовуваної виборчої системи, магітуди чи меж виборчих округів.

Зміна критеріїв належності до територіальної громади

Враховуючи, що місцеве самоврядування є правом саме територіальної громади, вбачаємо дискусійним надання можливості зміни виборчої адреси без зміни підходів до критеріїв належності до територіальної громади. Адже надаючи право голосу на місцевих виборах ми визначаємо внутрішньо переміщених осіб та інші мобільні групи населення частиною територіальної громади, в той час як критерієм належності до останньої сьогодні фактично є реєстрація місця проживання на відповідній території.

Як вдало підкреслює С.Г. Серьогіна: "Ефективне функціонування місцевого самоврядування вимагає залучення й матеріальних, змістовних ознак територіальної громади. Адже проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими ознаками чи інтересами, не може становити ефективну громаду. Жителі населеного пункту, формально отримавши визначення територіальної громади, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю" [8, с.109].

В свою чергу О.В. Батанов, надаючи визначення територіальної громади підкреслює, що це жителі, які постійно мешкають, працюють на території села, селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру [9, с.52].

За умови термінологічної невизначеності з поняттям "жителі" та "постійне проживання", про яку ми зазначали вище, необхідності існування стійких зав'язків між жителями та ознак, які б характеризували територіальну громаду змістовно, для забезпечення права голосу на місцевих виборах внутрішньо переміщеним особам та іншим мобільним групам населення вважаємо за доцільне ставити питання про зміну критеріїв належності до територіальної громади.

Досвід зарубіжних країн щодо реалізації права голосу внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних груп населення

В аспекті змісту поняття "проживання" варто зауважити, що в окремих країнах – наприклад у

Великобританії та Латвії – такою, що проживає в межах відповідної території, вважається особа, яка має нерухоме майно на цій території. У Франції для того, щоб вважатись жителем комуни, достатньо сплачувати податки до відповідного комунального бюджету. Таким чином, на відміну від парламентських виборів, постійне проживання особи в межах муніципалітету є чинником, який визначає наявність або відсутність у цієї особи активного виборчого права [10, с.20–21].

Інші держави практикують встановлення цензу осілої як передумову реалізації права голосу на місцевих виборах. Так, у Франції для голосування на будь-яких виборах громадянин має прожити в комуні (низова територіальна одиниця) не менше ніж шість місяців, у Новій Зеландії – необхідний термін проживання особи на території виборчого округу для включення її до виборчих списків становить три місяці. Згідно із законодавством Швеції і Норвегії, особи можуть бути включені до списків виборців, якщо вони проживають у країні не менше 10 років [11, с.84]. Враховуючи рекомендації, передбачені у абз.3, п.п. "с", п.1.1 Кодексу належної практики у виборчих справах (затвердженого Венеціанською комісією 5–6 липня 2002 року з пояснювальною доповіддю 18–19 жовтня 2002 року на основі загальноєвропейського досвіду у сфері виборів), ідея використання 6-місячного терміну проживання в межах території села, селища або міста, як передумова реалізації права голосу на місцевих виборах може бути перспективною й для України.

Доречним буде звернутися й до досвіду держав, які зіштовхнулись з проблемами внутрішнього переміщення громадян та реалізацією їх активного виборчого права на виборах. Так, у статті 3 Виборчого кодексу Грузії закріплені основні принципи проведення виборів, референдумів та плебісцитів, де одним з них є те, що активне виборче право мають усі громадяни Грузії, яким виповнилось 18 років та виборче право яких не обмежене цим Законом та Конституцією. Отже, ВПО мають право на президентських, парламентських та місцевих виборах.

Варто підкреслити, що стаття 31 Виборчого кодексу Грузії зазначає, що "єдиний список виборців складається на підставі переданих Міністерством у справах осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії, розселенню та біженців Грузії або (і) його територіальними органами даних про вимушено переміщених осіб". 1 лютого, 1 травня, 15 липня та 1 листо-

пада дане міністерство у цілях оновлення єдиного списку виборців передає оновлені або нові дані про вимушено переміщених осіб. В єдиний список виборців вносяться певний перелік даних, серед яких фактичне місце проживання. Для осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії вказується адреса тимчасового місця проживання [12]. Можна зробити висновок, що ВПО голосують на загальних підставах у Грузії.

Висновки

Забезпечення реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами є вкрай важливим для побудови правової та демократичної держави, до якої тяжіє Україна. Окремою проблемою є те, що багато внутрішньо переміщених осіб через ряд обставин залишилися за межею бідності та можуть стати об'єктом для маніпулювання політичними діячами. Тому держава та громадянське суспільство повинні залучитись до процесів підвищення прозорості виборів, запровадити контроль над політичними партіями та окремими кандидатами, не допускати порушення виборчого законодавства України. В даному аспекті є актуальними ініціативи щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства або впровадження нових санкцій конституційно-правової відповідальності, таких як скасування реєстрації кандидатів (що, як механізм для примусового застосування правил та положень Тимчасової виборчої комісії, було використано ОБСЄ у Боснії у 1996 році після утворення Апеляційної підкомісії для розгляду виборчих скарг [4, с.8]).

Підсумовуючи, варто зазначити, що:

З метою дотримання принципу рівності та рівного активного виборчого права варто надавати рівні можливості як внутрішньо переміщеним особам, так й іншим мобільним групам населення.

Для забезпечення права голосу внутрішньо переміщених осіб на виборах народних депутатів України в одномандатних округах доцільно прийняти за основу Проект Закону № 6240 від 27.03.2017 р., доповнивши його такою підставою для зміни виборчої адреси, як праця за трудовим договором (контрактом) та збільшивши термін звернення виборців до органів Реєстру.

Враховуючи всенародний характер представництва народних депутатів України у Верховній Раді України та наявність у них мандата на вільне його здійснення, не вважаємо за необхідне враховувати можливість "змішування" електорату чи зміну рівня впливу окремої частини

виборців на результати голосування у межах одномандатних округів.

Пропонуємо чітко визначити критерії належності до територіальної громади, з можливим

переглядом (зміною або закріпленням додаткових підстав) підходу щодо належності до територіальної громади за місцем реєстрації проживання, який фактично застосовується сьогодні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15003.html>.
2. Мохончук Б. С. *Виборча система як конституційно-правовий інститут* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 201 с.
3. Mooney E., Jarrah B. Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region. *Ethnopolitics*, Vol. 4, No. 1, March 2005. P. 29–48.
4. Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview / Shujaat F., Roberts H., Erben P. International Foundation for Electoral Systems, 2016. 30 p.
5. Нестерович В. Ф. Проблеми реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні. *Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції*: матеріали міжнародного круглого столу (27 жовтня 2016 року). Київ : Національна академія прокуратури України. 2016. С. 62–65.
6. Павшук К. О. Проблема забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: теорія і практика. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. №3. С. 185–192.
7. Беззуб І. О. Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: думки та оцінки експертів. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1578:viborchi-prava-vnutrishno-peremishchenikh-osib-dumki-ta-otsinki-ekspertiv&catid=8&Itemid=350.
8. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. №4. С. 107–115.
9. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2 (12). С. 51–57.
10. *Вибори в Європейському Союзі / за ред. Ковриженка Д. С. К.* : ФАДА, ЛТД, 2006. 156 с.
11. Марцеляк О. В., Марцеляк С. М. Правова природа й види цензів у виборчому праві. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету*. 2015. № 33 (1). С. 79–93.
12. Election Code of Georgia. The Venice Commission of the Council of Europe. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>.

REFERENCES

1. *Ofitsiynyy sayt Ministerstva sotsial'noyi polityky* [Official site of the Ministry of Social Policy]. Retrieved from: <https://www.msp.gov.ua/news/15003.html> [in Ukr].
2. Mokhonchuk B. S. *Vyborcha systema yak konstytutsiyno-pravovyy instytut* [The electoral system as a constitutional and legal institute]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis (12.00.02). Kharkiv [in Ukr].
3. Mooney E., & Jarrah B. (2005). Displaced and Disenfranchised: Internally Displaced Persons and Elections in the OSCE Region. *Ethnopolitics*, 4 (1). 29–48 [in Eng.].
4. Shujaat, F., Roberts, H., & Erben, P. (2016). Internally Displaced Persons and Electoral Participation: A Brief Overview. International Foundation for Electoral Systems [in Eng.].
5. Nesterovych, V. F. (2016). *Problemy realizatsiyi vyborchoho prava vnutrishn'o peremishchenymy osobamy v Ukrayini. Problemy zakhystu prav i svobod vymushenykh pereselentsiv, a takozh interesiv hromadyan abo derzhavy na tymchasovo okupovanykh terytoriyakh ta v rayonakh provedennya antyterorystychnoyi operatsiyi: materialy mizhnarodnoho kruhloho stolu (27 zhovtnya 2016 roku)* [Problems of implementing the electoral law by internally displaced persons in Ukraine. Problems of the protection of the rights and freedoms of internally displaced persons, as well as the interests of citizens or the state in the temporarily occupied territories and areas of the anti-terrorist operation: materials of the international round table (October 27, 2016)]. Kyiv: Natsional'na akademiya prokuratury Ukrayiny. (s. 62–65) [in Ukr].
6. Pavshuk, K. O. (2016). Problema zabezpechennya vyborchykh prav vnutrishn'o peremishchenykh osib v Ukrayini: teoriya i praktyka [The problem of ensuring the electoral rights of internally displaced persons in Ukraine: theory and practice]. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka*, (3). 185–192 [in Ukr].
7. Bezzub, I. O. *Vyborchi prava vnutrishn'o peremishchenykh osib: dumky ta otsinky ekspertiv* [Electoral rights of internally displaced persons: Opinions and expert assessments] Retrieved from:

- http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1578:viborchi-prava-vnutrishno-peremishchenikh-osib-dumki-ta-otsinki-ekspertiv&catid=8&Itemid=350 [in Ukr].
8. Ser'ohina, S. H. (2014). Udoshkonalennya mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini v umovakh demokratyzatsiyi ta konsolidatsiyi suspil'stva [Improvement of local self-government in Ukraine in the conditions of democratization and consolidation of society]. *Pravo Ukrayiny*, (4). 107–115 [in Ukr].
 9. Batanov, O. V. (2008). Terytorial'na hromada – pervynnyy sub'yekt munitsypal'noyi vlady v Ukrayini: ponyattya ta oznaky [Territorial community - the primary subject of municipal government in Ukraine: notions and attributes]. *Visnyk Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi*, 2(12). 51–57 [in Ukr].
 10. Kovryzhenko, D. S. (Red.). (2006). *Vybory v Yevropeys'komu Soyuzi* [Elections in the European Union]. Kyiv: FADA, LTD [in Ukr].
 11. Martselyak, O. V., & Martselyak, S. M. (2015). Pravova pryroda y vydy tsenziv u vyborchomu pravi [Legal nature and types of qualifications in electoral law]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho universytetu*, 33(1). 79–93 [in Ukr].
 12. Election Code of Georgia. The Venice Commission of the Council of Europe. Retrieved from: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e> [in Eng.].

Надійшла 28.03.2018

РЕКОМЕНДОВАНЕ ЦИТУВАННЯ (RECOMMENDED CITATION), АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS)

Мохончук Б. С., Чиріна В. Л. Питання реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 2. С. 81–89. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_2_12.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1286091>

Досліджено проблему забезпечення активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних груп населення. Розкрито сучасний стан правового регулювання. Проаналізовано зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти, їх переваги та недоліки. Один із законопроектів запропоновано прийняти з правками в частині термінів звернення до органів ведення реєстру виборців та підстав для зміни виборчої адреси. Продемонстровано необхідність зміни критерію належності до територіальної громади для забезпечення права голосу внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах. Розглянуто проблему "змішування" електорату у взаємозв'язку з типом представницького мандату народних депутатів України. З метою дотримання принципу рівного виборчого права запропоновано забезпечити право голосу інших мобільних груп населення на рівні з внутрішньо переміщеними особами. Розглянуто досвід зарубіжних країн щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: голосування внутрішньо переміщеними особами; голосування мобільними групами населення; критерії належності до територіальної громади; забезпечення активного виборчого права

Мохончук Б.С., Чиріна В.Л. Вопросы реализации активного избирательного права внутренне перемещенными лицами в Украине

Исследована проблема обеспечения активного избирательного права внутренне перемещенных лиц и других мобильных групп населения. Раскрыто действующее правовое регулирование. Проанализированы зарегистрированные в Верховной Раде Украины законопроекты, их преимущества и недостатки. Один из законопроектов предложено принять с правками в части сроков обращения в органы ведения реестра избирателей и оснований для изменения избирательного адреса. Продемонстрирована необходимость изменения критерия принадлежности к территориальной общине для обеспечения права голоса внутренне перемещенных лиц на местных выборах. Рассмотрена проблема "смешивания" электората во взаимосвязи с типом представительского мандата народных депутатов Украины. С целью соблюдения принципа равного избирательного права предложено обеспечить право голоса других мобильных групп населения на уровне с внутренне перемещенными лицами. Рассмотрено опыт зарубежных стран касательно обеспечения избирательных прав внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: голосование внутренне перемещенными лицами; голосования мобильными группами населения; критерии принадлежности к территориальной общине; обеспечения активного избирательного права

Mokhonchuk B.S., Chyrina V.L. The Issues of Implementation of the Active Electoral Rights of Internally Displaced Persons in Ukraine

This article researches the problem of ensuring the active electoral rights of internally displaced persons and other mobile populations. The authors analyze the modern condition of legal regulation. Internally displaced persons can only vote at the

election of the President and members of Parliament in the nationwide constituency (by proportional system of closed lists) today. To ensure the voting rights of internally displaced persons in local elections and elections members of Parliament in single-member districts to Parliament of Ukraine filed a few bills. The article investigates their advantages and disadvantages. The authors propose to adopt one of the bills, but to change certain provisions relating to the term of appeal to the competent authorities of the register of electors and grounds for changing the election address. There aren't clearly defined criteria of belonging to the community, but in practice, we use a criterion of place of registration. The article demonstrates the need to change the criterion of belonging to a territorial community to ensure the voting rights of internally displaced persons in local elections. In foreign countries for members of a territorial community can include the persons living in the territory for a long time (the residency requirement), persons who pay taxes or have real estate and other grounds. The application of the residency requirement is admissible in accordance with the code of good practice in electoral matters, but if its duration does not exceed six months (except in cases of protection of rights of national minorities). This article also researches the problem of "mixing" of the electorate in conjunction with the type of representative mandate of deputies of the Parliament of Ukraine. This problem is caused by concentration of internally displaced persons in certain constituencies. The authors believe it inappropriate to argue about the "mixing" of the electorate for the election of members of Parliament of Ukraine, because members of Parliament have a free mandate to represent the people, regardless of the electoral system. The authors propose ensuring the voting rights of internally displaced persons and other mobile populations at the same level. This would correspond to the principle of equal suffrage. This article considers the experience of Georgia in ensuring the electoral rights of internally displaced persons, where they can vote in the presidential, parliamentary and local elections.

Keywords: *voting by internally displaced persons; voting by mobile groups of people; criteria of belonging to the territorial community; ensuring active suffrage*