

УДК 342.2

## ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ: РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

**Лариса НАЛИВАЙКО,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,  
академік Академії наук вищої освіти України, проректор  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Максим РОМАНОВ,**

студент V курсу заочного факультету № 1  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
член Всеукраїнської громадської організації  
«Асоціація українських правників»

### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано поняття політичних прав, спираючись на національне законодавство, та акцентовано на їх різноманітності, з огляду на Основний Закон. На підставі наукових поглядів, положень чинного національного й міжнародного законодавства, а також ураховуючи результати авторського соціологічного дослідження окреслено їх значення на прикладі права громадян України обирати і бути обраними.

**Ключові слова:** внутрішньо переміщена особа, право обирати і бути обраним, політичні права і свободи, право брати участь в управлінні державними справами, соціологічне дослідження, забезпечення прав внутрішньо переміщеної особи.

### POLITICAL RIGHTS OF INTERNAL LEGISLATION IN UKRAINE: REALITIES AND PROBLEM ASPECTS

**Larysa NALYVAIKO,**

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine  
Academician of the Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine,  
Vice-Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

**Maksym ROMANOV,**

5th year student, correspondence faculty № 1  
of Yaroslav Mudryi National Law University,  
member of All-Ukrainian Public Organization  
“Association of Ukrainian Lawyers”

### SUMMARY

The article analyzes the concept of political rights based on national legislation and focuses on their diversity, based on the Basic Law. On the basis of scientific opinions, the provisions of the current national and international legislation, and also taking into account the results of the author's sociological research, their significance is outlined, on the example of the right of citizens of Ukraine to elect and to be elected.

**Key words:** internally displaced person, right to dwell and be false, political rights and freedom, the right to participate in the management of state affairs, sociological research, and ensuring the rights of internally displaced persons.

### REZUMAT

Articolul analizează conceptul de drepturi politice, bazându-se pe legislația națională și se axează pe diversitatea lor, bazându-se pe Legea fundamentală. Pe baza viziunilor științifice, a prevederilor actualei legislații naționale și internaționale, precum și a rezultatelor studiului sociologic al autorului, semnificația acestora este evidențiată prin exemplul dreptului cetățenilor Ucrainei de a alege și de a fi aleși.

**Cuvinte cheie:** persoana a fost mutată în interiorul, dreptul de a alege și a fi aleasă, drepturile și libertățile politice, dreptul de a participa la gestionarea afacerilor publice, cercetarea sociologică și protecția drepturilor persoanei strămutate intern.

**Постановка проблеми.** Сучасна світова спільнота ставить перед Україною низку завдань, без використання яких існування нашої держави як правового та демократичного формування було б неможливим.

**Актуальність теми дослідження.** Належить також акцентувати увагу на тому, що декілька років тому перед Україною постав серйозний виклик – збройна агресія Російської Федерації, що спровокувала масове внутрішнє переміщення осіб, а останнє, у свою чергу, – необхідність створення діє-

вих механізмів захисту прав і свобод осіб, що мають спеціальний статус – внутрішньо переміщеної особи.

Оскільки до вказаного моменту українське законодавство не володіло необхідними механізмами забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, це питання сьогодні постало досить гостро. Серед переліку прав і свобод, забезпечення якими потребують указані особи, на думку авторів, належить детально дослідити групу політичних прав.

Саме тому анонсована авторами тематика є надзвичайно актуальною в умовах формування в Україні правової держави та обраного європейського шляху розвитку.

**Стан дослідження.** Проблеми забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб неодноразово ставали об'єктом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких – М. Байматуров, І. Гожій, Я. Грабова, І. Козинець, О. Кхасрві, М. Малиха, А. Монаєнко, Ю. Мартинюк, Б. Піроцький, М. Сірант, Н. Тищенко, Л. Шестак, а також багато інших.

**Метою й завданням статті** є аналіз поняття політичних прав і з'ясування їх переліку, що визначений Конституцією України; на підставі чинних нормативно-правових актів як національного, так і міжнародного рівня, поглядів науковців, а також, керуючись результатами авторського соціологічного опитування, дійти теоретичних висновків і розробити практичні рекомендації щодо механізму забезпечення реалізації права громадян України обирати і бути обраними.

Поставлена мета зумовила необхідність розв'язання низки дослідницьких завдань, серед яких, зокрема, аналіз поняття політичних прав і з'ясування їх переліку, що визначений Конституцією України, а також, керуючись результатами авторського соціологічного дослідження, дійти теоретичних висновків і розробити практичні рекомендації щодо механізму забезпечення реалізації права громадян України обирати і бути обраними.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Предметом дослідження є механізм забезпечення політичних прав внутрішньо переміщених осіб як гарантія утвердження демократії та розбудови правової держави в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для сьогоденної України належним чином забезпечений конституційно-правовий статус внутрішньо переміщеної особи є одним із об'єктивних факторів, що відображають демократичність і цивілізованість нашої країни.

Таке явище має місце у зв'язку з переселенням з тимчасово окупованих територій Луганської та Донецької областей, а також Автономної Республіки Крим громадян України й інших осіб, що перебувають на території нашої держави на законних підставах і проживали в указах адміністративних одиницях.

Особливої гостроти та актуальності проблеми надає кількість невирішених проблем внутрішньо переміщених осіб в Україні й кількість таких осіб, яка станом на лютий 2017 року сягнула позначки в 1 мільйон 628 тисяч осіб [1].

Україна, проголосивши себе правовою та соціальною державою, зобов'язана реалізувати повний комплекс заходів щодо утвердження й розвитку регламентованих положень. Зважаючи на те що за допомогою системи прав реалізуються фактично всі функції держави, цей комплекс проблем у світлі останніх подій потребує негайного вирішення.

За загальним правилом, політичними правами є права людини та громадянина брати участь у політичному житті своєї країни, зокрема у здійсненні безпосередньої демократії, державної влади, місцевого самоврядування тощо [2, с. 510].

Окрім цього, Основний Закон надає певний перелік політичних прав, якими володіють громадяни України. До них, зокрема, належать права: на свободу об'єднання в політичні, партії та громадянські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (ст. 36); брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському й місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до

органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації (ст. 39); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40); на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34), а також декілька інших прав [3].

Але, за інформацією вчених і практиків, на парламентських виборах у жовтні 2014 року всі внутрішньо переміщені особи (близько 500 000 осіб станом на жовтень 2014 року) не реалізували своє конституційне право обирати депутата Верховної Ради України в мажоритарному окрузі за новим місцем проживання. У жовтні 2015 року на місцевих виборах близько 1 мільйона 345 тисяч переселенців взагалі не брали участі в виборах і не змогли обрати депутатів місцевих рад, незважаючи на те що Конституція України та міжнародні стандарти визначають рівність прав усіх громадян, зокрема, в питаннях виборчого права [4].

Такий прецедент надає право стверджувати про неналежний рівень забезпеченості політичних прав внутрішньо переміщених осіб і свідчить про нагальну необхідність постійного моніторингу ситуації, що складається під час реалізації вказаними особами відповідних прав і вчасного й ефективного реагування на проблеми, що утворилися.

Разом із тим 15 червня 2016 року відбулась конференція «Політичні права внутрішньо переміщених осіб в Україні», яка була організована Міжнародною фундацією виборчих систем в Україні (IFES), Донецькою обласною організацією «Комітет виборців України» та Громадянською мережею ОПОРА. У рамках укааного заходу акцентовано на необхідності забезпечення на законних підставах реалізації політичних прав внутрішньо переміщених осіб на повноцінну участь у голосуванні на парламентських і місцевих виборах; запровадження практично здійсненого способу реєстрації та голосування з метою створення для таких осіб усіх можливостей для участі у виборах, захищаючи при цьому й цілісність виборчого процесу; надання можливості особисто обирати, в якому виборчому окрузі реєструватись [5].

Такі факти свідчать про намагання українських учених і державних діячів знайти вирішення проблеми, що поставила перед нашою державою досить гостро. У свою чергу, перераховані кроки хоча і є абстрактними, але за своєю сутністю повноцінно сприятимуть вирішенню питання.

Позицію обов'язкової державної підтримки інтеграції внутрішньо переміщених осіб зайняла й координаторка проєктів Центру інформації про права людини Л. Янкіна, яка зазначає, що з отриманням можливості на реалізацію своїх політичних прав внутрішньо переміщені особи також отримують можливість не лише голосувати на місцевих виборах, а й реалізувати цілий спектр інших прав [6].

Нами, у свою чергу, також підтримується така позиція, адже Конституція України та чинне профільне законодавство визначають серед політичних прав громадян України не тільки право голосувати на виборах, а й низку інших також суттєвих для правового статусу громадянина елементів.

Окрім усього вищезазначеного, належить акцентувати увагу на проведеному протягом листопада 2017 року соціологічному дослідженні «Рівень обізнаності щодо проблем правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні», яке містить 10 питань щодо обізнаності в проблемах внутрішньо переміщених осіб.

У ході дослідження опитано близько 500 осіб (студентів, викладачів і співробітників) таких вищих навчальних закладів, як Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національний університет «Києво-Могилянська академія», Національна академія внутрішніх справ, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Львівський національний університет імені Івана Франка, Львівський державний університет внутрішніх справ, Харківський національний університет імені Василя Каразіна, Національний університет «Одеська юридична академія».

Не претендуючи на повноту об'єктивності, але враховуючи результати проведеного дослідження, можемо аргументувати такі висновки:

– у ході дослідження з'ясувалось, що 38,3% опитаних вважають, що сьогодні в Україні наявності більше ніж 1,5 млн. внутрішньо переміщених осіб, на противагу 8,5% обирають варіант із найменшою цифрою таких осіб – 50 тис.;

– на думку 66% респондентів, найбільші труднощі виникають із реалізацією соціальних прав, а найменші – трудових прав, що відзначено 5% опитаними. Окрім указаних, наявні також й інші варіанти, а саме: 21,3% – політичні права, 8% – група особистих прав;

– серед органів та організацій, що найбільш ефективно можуть вирішувати проблеми внутрішньо переміщених осіб, цифри розподілились так: 36,2% – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб; 25,5% – органи місцевого самоврядування; по 14,9% голосів опитаних отримали громадські об'єднання й організації, а також обласні державні адміністрації; найменший результат, на думку опитаної спільноти, – у Верховної Ради України, що становить 8,5%;

– лише 4% опитаних відзначають, що права внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечені повною мірою, у свою чергу, 47,8% вважають, що останні забезпечені частково, а 37% констатували, що права забезпечені неповною мірою, а 10,6% узагалі зауважують, що права вказаних осіб в Україні не забезпечені;

– на питання, носить правовий статус внутрішньо переміщених осіб тимчасовий характер чи внутрішнє переміщення та повне забезпечення всіх благ має на меті залишення на постійне місце проживання таких осіб, опитані відповіли так: 68,8% вважають, що цей статус має тимчасовий характер, а 31,3% констатували, що він має на меті залишення на постійне проживання;

– разом із тим у ході опитування виявилось, що серед 100% респондентів 10,4% є внутрішньо переміщеними особами, а 89,6% такими не є;

– оцінюючи ставлення до внутрішньо переміщених осіб, ми виявили таке: 68,8% ставляться до останніх дружньо та готові йти назустріч, 31,3% ставляться терпимо, на щастя, жоден із респондентів не зазначив, що ставиться до таких осіб нетерпимо;

– серед кроків, які належить реалізувати українській владі, щоб підвищити рівень забезпеченості прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, респонденти найперше визначають повернення осіб до місця їхнього постійного проживання (шляхом урегулювання збройного конфлікту на сході в інтересах української нації) (54,2%), прийняття збірки нормативно-правових актів (39,6%), а разом із тим вважають, що нинішній рівень забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб не потребує додаткової законодавчої регламентації (6,3%);

– найбільш корисною для врегулювання проблеми, зазначеної авторами, є відповідь на питання щодо діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та

внутрішньо переміщених осіб, а саме: 71% опитаних узагалі не можуть назвати будь-які ініціативи та приклади діяльності вказаного Міністерства, а 29% усе ж визначають, що під егідою вказаного Міністерства організуються та проводяться конференції, круглі столи для висвітлення цієї проблеми суспільству, а також розробляються нормативно-правові акти для забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

– на пропозицію висловити власну думку щодо шляхів підвищення рівня забезпеченості прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні респондентами запропоновані такі варіанти: «Шляхом активізації небайдужих членів соціуму до цієї проблеми, прийняття низки нормативно-правових актів і внесення змін до вже чинних з метою розширення прав і свобод, а також гарантій внутрішньо переміщених осіб»; «Стимулюванням працевлаштування, кредитуванням купівлі та/або оренди житла, наданням адресної допомоги найуразливішим категоріям. Варто поширювати саме адресний характер допомоги й підтримки», «Ведення обліку таких осіб, аби мати змогу контролювати ситуацію щодо кількості таких осіб. Також доцільно прийняти відповідні нормативно-правові акти, якими б уносилися гарантії для таких осіб у відносинах із органами державної влади».

**Висновки.** Отже, на підставі аналізу поняття політичних прав і з'ясування їх переліку, що визначений Конституцією України, чинних нормативно-правових актів як національного, так і міжнародного рівня, поглядів науковців, а також керуючись результатами авторського соціологічного опитування автори дійшли теоретичних висновків і розробили практичні рекомендації щодо механізму забезпечення реалізації права громадян України обирати і бути обраними, що полягають у такому:

– належить констатувати той факт, що політичні права як елемент конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечені на низькому рівні, про що йдеться в доповідях державних службовців, направлених учених і публіцистичних джерел;

– проблема реалізації політичних прав полягає в низькій перепоні, пов'язаних зі зміною місця проживання. На сьогоднішній день перебуває в процесі розроблення процедура зміни місця реєстрації та передусім отримання внутрішньо переміщеними особами документа, що підтверджує їхній статус, – довідки про внутрішнє переміщення, а в цьому випадку як перше, так і друге безпосередньо впливають на реалізацію такими особами їхніх політичних прав;

– перспектива подальших досліджень полягає в розробленні відповідного спрощеного механізму щодо зміни місця реєстрації для внутрішньо переміщених осіб, вивченні можливості отримання тимчасових довідок про право голосування на фактичних місцях тимчасового проживання та з'ясуванні кількості внутрішньо переміщених осіб у кожному регіоні.

#### Список використаної літератури:

1. Фондація. 101 – В Україні зменшилась кількість вимушених переселенців. URL: <https://www.foundation101.org/news/20170301>.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 5: П–С. 736 с.: іл.
3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
4. Розділ, підготовлений експертами БФ «Право на захист» – Права внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremishchenyh-osib/>.
5. Проблеми політичних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні мають бути невідкладно вирішені / Інтерфакс-

Україна (інформаційне агентство). URL: <http://interfax.com.ua/news/press-release/350732.html>.

6. Прес-конференція «Чи захищені політичні права переселенців?» URL: <http://gurt.org.ua/news/informator/35501/>.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

**Наливайко Лариса Романівна** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Романов Максим Юрійович** – студент 5-го курсу заочного факультету № 1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член Всеукраїнської громадської організації «Асоціація українських правників»

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Nalyvaiko Larisa Romanivna** – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine Academician of the Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine, Vice-Rector of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

*larysa-nalyvaiko@ukr.net*

**Romanov Maksym Yuriiovych** – 5th year student, correspondence faculty № 1 of Yaroslav Mudryi National Law University, member of All-Ukrainian Public Organization “Association of Ukrainian Lawyers”

*police\_14@ukr.net*

