

УДК 342. 9

Дракохруст Тетяна Вікторівна –
кандидат наук з державного управління
доцент кафедри міжнародного права,
міжнародних відносин та дипломатії
Тернопільського національного економічного університету

Tetiana V. Drakokhrust –
PhD in Public Administration,
associate Professor at the department of international law,
international relations and diplomacy,
Ternopil National Economic University
(11 Lvivska Str. (TNEU Building 1) Ternopil, 46009)

Питання інтеграції громадян України з тимчасово окупованих територій в контексті реалізації державної міграційної політики України

У статті розглянуті проблемні питання інтеграції громадян України з тимчасово окупованих територій в контексті реалізації державної міграційної політики України, зокрема повноцінній інтеграції у місцеві громади, у забезпеченні рівних прав з іншими громадянами України у сфері реалізації права голосувати на місцевих виборах та виборах до Верховної ради по одномандатних округах, реалізації права на соціальний захист. Проаналізовано законодавство, що регулює дане питання. Визначені та виділені питання дискримінації внутрішньо переміщених осіб та певні обмеження їхніх прав щодо їхніх виборчих прав.

Ключові слова: інтеграція, виборче право, внутрішньо переміщені особи, адміністративно-правовий статус, окуповані території.

В статье рассмотрены проблемные вопросы интеграции граждан Украины с временно оккупированных территорий в контексте реализации государственной миграционной политики Украины, в частности полноценной интеграции в местные общины, в обеспечении равных прав с другими гражданами Украины в сфере реализации права голосовать на местных выборах и выборах в Верховную Раду по одномандатным округам, реализации права на социальную защиту. Проанализировано законодательство, регулирующее данный вопрос. Определены и выделены вопросы дискриминации внутренне перемещенных лиц и определенные ограничения их прав на их избирательных прав.

Ключевые слова: интеграция, избирательное право, внутренне перемещенные лица, административно-правовой статус, оккупированные территории.

T.V. Drakokhrust The Issue of Integration of Ukrainian Citizens from Temporarily Occupied Territories in the Context of Implementation of the State Migration Policy of Ukraine

The article deals with the issues of integration of Ukrainian citizens from temporarily occupied territories in the context of implementation of the state migration policy of Ukraine, in particular, full integration into local communities, ensuring equal rights with other citizens of Ukraine in the area of exercise of the right to vote in local elections and elections to the Verkhovna Rada of single-mandate counties, exercise of the right to social protection. The legislation regulating this issue is analyzed. issues of discrimination against internally displaced persons and certain limitations of their rights regarding their voting rights are identified and highlighted.

It is also emphasized that before the local elections in the liberated from occupation and uncontrolled territory, Ukraine must solve a range of security issues, among which it is extremely important to create conditions for preventing the participation in local elections of persons whose activity has already harmed and continues to pose a threat. national values and vital interests of the Ukrainian people and the state.

According to the analysis, we found that there is a barrier to the participation of internally displaced people in elections to local self-government bodies, which is that they cannot, on the basis of the registration

certificate, at their discretion, to change their election address in the State Register of voters, because the register contains information about the permanent residence of these persons before the forced relocation.

Accordingly, internally displaced persons, citizens of Ukraine, are actually limited in the right to vote at local elections.

Keywords: *integration, electoral law, internally displaced persons, administrative and legal status, occupied territories.*

Постановки проблеми. Деокупація та реінтеграція тимчасово окупованої та непідконтрольної території України, мається на увазі АРК і окремі райони Донецької та Луганської областей є надзвичайно важливим для нашої країни стратегічним питанням. Так як виникає безліч проблемних питань, які стосуються громадян України (внутрішньопереміщених осіб), зокрема їх адаптації та інтеграції.

Варто зазначити, що до цього часу не було нормативно-правового закріплення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Анексія АР Крим та збройна агресія Російською Федерацією на сході України призвела до виникнення величезної кількості вимушених внутрішніх переселенців, які потребували правового врегулювання забезпечення своїх прав. На підставі чого, 20 жовтня 2014 року ухвалено Верховною Радою України Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому задекларовані гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Однак, враховуючи термін, час за який було розроблено законопроект та досвід у даному питанні, шляхом ініціативи громадських об'єднань та Європейської спільноти 24 грудня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [124], який вже 13 січня 2016 року набрав чинності. Відповідний Закон змінив існуючий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що забезпечував посилення гарантій забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб [1].

Однак враховуючи той обсяг суспільних відносин, в яких беруть участь внутрішньо переміщені особи та необхідність їх законодавчого закріплення, постає логічним, що вище згаданий закон не в змозі в повній мірі забезпечити дотримання прав та свобод

внутрішніх переселенців, що і зумовлює актуальність даного дослідження. Крім того, до цього часу не розроблена й не винесена на обговорення в експертному середовищі державна стратегія повернення цих територій у правове поле України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб вивчають Я. Грабова та Ю. Лушпієнко, засади державної міграційної політики щодо реінтеграції внутрішньо переміщених осіб А. Дяченко, О. Балусьва, О. Риндзак тощо.

Невирішені раніше проблеми. Угода про асоціацію забезпечує спільне підтримання тісних і тривалих відносин України та ЄС на основі спільних цінностей у повній відповідності до демократичних принципів, верховенства права, належного державного управління, прав і основоположних свобод людини. У Преамбулі Угоди зазначено, що Україна поділяє спільні цінності, на які спирається ЄС, а саме, демократію, повагу до прав і основоположних свобод людини та верховенство права.

Найбільш актуальні потреби внутрішньопереміщених осіб полягають у безпеці, повноцінній інтеграції у місцеві громади, у забезпеченні рівних прав з іншими громадянами України у сфері реалізації права голосувати на місцевих виборах та виборах до Верховної ради по одномандатних округах, реалізації права на соціальний захист.

Метою статті є виділити та розглянути проблемні питання інтеграції громадян України з тимчасово окупованих територій в контексті реалізації державної міграційної політики України.

Виклад основного матеріалу. Цілком очевидно, що одним із пріоритетних завдань Української держави у сучасних умовах є якнайшвидше деокупація Криму, врегулювання збройного конфлікту на території окремих районів Донецької і Луганської областей та

відновлення над ними повної юрисдикції України.

Це дозволить перейти до практичного вирішення політичних, економічних, соціальних та інших не менш важливих питань щодо забезпечення відновлення життєдіяльності у населених пунктах Криму, Донецької та Луганської областей провести там місцеві вибори, які матимуть на меті, головним чином, відновлення функціонування відповідних територіальних громад та створення передумов для належного здійснення ними повноважень місцевого самоврядування в повному обсязі.

При цьому слід ураховувати, що діями окупаційної влади фактично ліквідовано місцеве самоврядування. Унаслідок цього громадяни України, які проживають на території Кримського півострова, позбавлені прав, гарантованих статтями 7 та 140 Конституції України.

Крім того, згідно з нормами Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» громадяни України, які вимушено залишили своє місце проживання внаслідок тимчасової окупації Кримського півострова, обмежені у своїх виборчих правах, оскільки можуть брати участь лише у виборах та референдумах загальнонаціонального масштабу на материковій частині України [2].

Однак перед проведенням місцевих виборів на звільненій від окупації та непідконтрольній території Україна повинна вирішити комплекс безпекових питань, серед яких виключно важливим є створення умов щодо недопущення до участі у місцевих виборах осіб, діяльність яких уже завдала шкоди та продовжує створювати загрозу національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та держави. Йдеться передусім про колаборантів з АРК, ватажків «ДНР» та «ЛНР», а також їхніх найактивніших прибічників, діяння яких призвели до окупації РФ Криму та розгортання збройного конфлікту на сході України.

Це дасть можливість не тільки усунути вказаних осіб від участі в управлінні державними справами на регіональному рівні, а й у подальшому шляхом вживання додаткових заходів державного впливу запобігти

поширенню сепаратистських настроїв у Криму та в окремих районах Донецької і Луганської областей, а також на решті території України.

Йдеться в першу чергу про запровадження нових, більш дієвих механізмів, які б на законодавчому та правозастосовному рівнях установлювали обмеження виборчих прав таких осіб. Адже існуючих станом на сьогодні законодавчих важелів впливу для вирішення цієї проблеми виявляється недостатньо [3].

Невиконання державою гарантій, передбачених у Конституції України⁴ та у спеціальному законі щодо захисту внутрішньо переміщених осіб від дискримінації, призвела до того, що вони в свою чергу не можуть:

- голосувати на місцевих виборах, брати участь у місцевих ініціативах, внаслідок чого, не мають своїх представників в органах місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування не мають зацікавленості зважати на їхні інтереси.

- отримувати соціальні виплати та пенсії без реєстрації в якості внутрішньо переміщених осіб;

- користуватися будь-якою банківською установою для отримання соціальних виплат, окрім Ощадбанку.

Також, відповідно існує певні обмеження, а саме:

- можливості брати участь у місцевому самоврядуванні (можуть бути обрані до органів місцевого самоврядування, але не мають право голосувати на відповідних виборах та виборах до Верховної ради України в одномандатних виборчих округах);

- обмежені в строках, на які можуть залишати місце, за яким вони зареєстровані у якості внутрішньопереміщених осіб. Обмеження - 60 днів (90 у разі підтвердження особливих обставин) стосується лише внутрішньопереміщених осіб, тоді як інші громадяни можуть бути відсутні за місцем реєстрації без обмежень;

- отриманні тимчасового або соціального чи постійного житла, компенсацій за втрачене майно, пільг на отримання освітніх послуг, кредитних послуг;

- реалізації права на недоторканість свого приватного особистого життя, оскільки процедура реєстрації в якості внутрішньо переміщених осіб та користування таким

статусом для отримання соціальних виплат та пенсій, передбачає перевірку їх місця проживання (відвідування їх житла уповноваженими державою соціальними працівниками, складання актів, надання документів з роботи, навчання тощо) [4].

У 2014р. був прийнятий спеціальний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 14 якого передбачає заборону дискримінації ВПО, але дана норма щодо недискримінації вищезгаданих осіб не була імплементована в законодавство України, не були розроблені спеціальні механізми для вільної реалізації прав даних осіб у сфері участі у місцевих виборах, права соціального забезпечення, повноцінної інтеграції до місцевих громад.

Навпаки - спеціальним підзаконним актом держави «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 року, та завдяки бездіяльності держави щодо вирішення питання участі внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах та визнання їх членами місцевої територіальної громади було створене таке правове регулювання, що виокремлює їх в спеціальну соціальну групу [5].

У 2015 р. був прийнятий Закон України «Про місцеві вибори», який формально не містить заборони участі осіб у місцевих виборах, але й не передбачає процедури реалізації прав саме таких осіб. Бар'єр для участі внутрішньо переміщених осіб в виборах до органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони не можуть на підставі довідки про взяття на облік за своїм бажанням змінити у Державному реєстрі виборців свою виборчу адресу, тому що у реєстрі містяться відомості про постійне місце проживання даних осіб ще до вимушеного переміщення [6].

Тому при складанні списків виборців до них не вносять їх, не зважаючи на те, що вони тривалий час проживають у приймаючій громаді, працюють, сплачують податки і хочуть відчувати себе повноцінними членами місцевої громади. Відповідно, внутрішньо переміщені особи, громадяни України, фактично обмежені в праві голосу на місцевих виборах. Разом з тим, внутрішні переселенці не можуть висувати свої кандидатури до органів місцевої влади, що призводить до неможливості впливу даної

категорії осіб до вирішення питань з якими стикається територіальна громада.

Дана колізія безперечно порушує права особи на право голосу та істотно впливає на реалізацію адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщеної особи на певній адміністративно-територіальній одиниці. Таким чином, постає необхідність внесення змін до статті 30 Закону України «Про місцеві вибори», а точніше скасування положення Закону, що забороняє внутрішньо переміщеним особам змінити місце голосування без зміни виборчої адреси [7].

Також, перелік прав та обов'язків, які покладаються на внутрішньо переміщених осіб, передбачений в статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Так, відповідно до статті 9 «Інші права внутрішньо переміщеної особи та її обов'язки» вище приведеного Закону, до прав, якими наділяються внутрішньо переміщені особи, слід віднести: єдність родини; інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; сприяння у переміщенні її рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє місце проживання; забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; отримання гуманітарної та благодійної допомоги [8].

Висновки. Право на участь в управлінні державними справами передбачає можливість: 1) брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; 2) вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 3) рівного доступу до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування.

Проведене дослідження дає підстави констатувати, що законодавство України не передбачає дієвого механізму допущення до участі у виборчому процесі осіб внутрішньо переміщених осіб, захисту їх законних прав та інтересів. Навпаки більший акцент здійснено на діяльність людей на тимчасово непідконтрольних територіях України, яких створює загрози національним цінностям і життєво важливим інтересам українського народу та Української держави, і також на тому,

що такі інститути, як судимість, амністія та помилування, навіть за умови їх комплексного застосування не можуть забезпечити досягнення поставленої мети.

Список використаних джерел:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii>.
3. Державна політика України щодо внутрішньо переміщених осіб у контексті виконання угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///D:/downloads/5th_CSP_UA_report_IDPs_ukr.pdf.
4. Дрьомов С. В. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / С. В. Дрьомов. – К. : НІСД, 2017. – 52 с.
5. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : Постанова КМУ від 5 листопада 2014 р. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.
6. Про місцеві вибори : Закон України від 07 серпня 2015 р. № 143-144. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
7. Кобець М. П. Адміністративно-правове забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Кобець ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – Київ, 2017. – 220 с.
8. Лук'яненко Ж. В. Проблемні питання реалізації прав мешканців територій, що зазнали негативних наслідків конфлікту на сході України / Ж. В. Лук'яненко // 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). – К. : Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 26-37.

References:

1. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib : Zakon Ukrainy vid 20 zhovtnia 2014 r. No. 1706-VII. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
2. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovaniy terytorii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 15 kvitnia 2014 r. No. 1207-VII. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii>.
3. Derzhavna polityka Ukrainy shchodo vnutrishno peremishchenykh osib u konteksti vykonannia uhody pro asotsiatsiiu [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : file:///D:/downloads/5th_CSP_UA_report_IDPs_ukr.pdf.
4. S. V. Dromov, Instytut hromadianstva yak rehuliator vplyvu na stan zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy : analit. dop. / S. V. Dromov. – K. : NISD, 2017. – 52 p.

5. Pro zdiisnennia sotsialnykh vyplat vnutrishno peremishchenym osobam : Postanova KMU vid 5 lystopada 2014 r. No. 637 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

6. Pro mistsevi vybory : Zakon Ukrainy vid 07 serpnia 2015 r. No. 143-144. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

7. Kobets M. P. Administratyvno-pravove zabezpechennia prav vnutrishno peremishchenykh osib v Ukraini : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / M. P. Kobets ; Derzh. NDI Min-va vnutr. sprav. – Kyiv, 2017. – 220 p.

8. Zh. V. Luk'ianenko, Problemni pytannia realizatsii prav meshkantsiv terytorii, shcho zaznaly nehatyvnykh naslidkiv konfliktu na skhodi Ukrainy / Zh. V. Luk'ianenko // Problemy zakhystu prav i svobod vymushenykh pereselentsiv, a takozh interesiv hromadian abo derzhavy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh ta v raionakh provedennia antyterrorystychnoi operatsii : materialy mizhnarodnoho kruhloho stolu (27 zhovtnia 2016 roku). – K. : Natsionalna akademiia prokuratury Ukrainy, 2016. – Pp. 26-37.