



5) перебування у складі формування Збройних сил України, дислокованого за межами України» [1].

Законодавством України встановлено, що факт проживання особи в Україні фіксується шляхом його реєстрації. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», реєстрація – це внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку. Документи, до яких вносяться відомості про місце проживання, – паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення громадянина України, посвідка на постійне проживання, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист. За ч. 2 ст. 2 цього Закону, «реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження» [2].

Виходячи зі змісту останнього положення, можна зробити висновок, що відсутність реєстрації місця проживання (належного доказу проживання особи в Україні) не є перешкодою для реалізації пасивного виборчого права.

Варто зазначити, що даний виборчий Закон встановлює лише просторові межі проживання в Україні, але не конкретизує часову складову частину.

Остання регламентується двома нормативно-правовими актами по-різному.

У ст. 1 Закону України «Про громадянство» зазначається, що «безперервне проживання на території України – проживання в Україні

особи, якщо її разовий виїзд за кордон у приватних справах не перевищував 90 днів, а в сумі за рік – 180 днів. Не є порушенням вимоги про безперервне проживання виїзд особи за кордон у службове відрядження, на навчання, у відпустку, на лікування за рекомендацією відповідного медичного закладу або зміна особою місця проживання на території України» [3].

Податковий кодекс України встановлює, що фізична особа-резидент – фізична особа, яка має місце проживання в Україні. Особа вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду та від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року [4].

Отже, законодавець не тільки встановлює різні часові рамки для постійного проживання в Україні, а й передбачає деякі винятки із загального правила, за настання яких вказані обставини можуть вважатися поважними причинами в разі фактичного непроживання осіб у межах території України протягом певного часу.

Однак судова практика у спорах із цього питання різниться, суди не завжди звертають увагу на винятки із загального правила та керуються Податковим кодексом України, вирішуючи конституційно-правові спори. Так, ухвалою Вищого адміністративного суду України від 24 вересня 2014 р., винесеною за результатом перегляду апеляційним порядком судового рішення у справі № 875/57/14 за позовом Олександра Романовича Онищенка до Центральної виборчої комісії про визнання протиправною та скасування постанови № 960 від 16 вересня 2014 р. визначено, що можливість відсутності на території України менше 183 днів у зв'язку з участю у спортивних заходах та відпусткою не є підставою для визнання причин відсутності поважними під час реєстрації кандидатом у депутати до Верховної Ради України [5].

Водночас в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня



посередньо передують дню виборів» [8, с. 32–33].

У ч. ч. 4–5 ст. 12 проєкту Виборчого кодексу України закріплюється вирішення названої проблеми так: «Особа вважається такою, що проживає на території в межах Державного кордону України, якщо її місце проживання зареєстроване в Україні відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». На загальнонаціональних виборах для визнання особи такою, що проживає в Україні протягом певного строку, встановленого Конституцією України, цим Кодексом встановлюється обмеження часу неперервного перебування особи за межами України з підстав, які не прирівнюються до проживання в Україні:

1) перебування на судні, що перебуває у плаванні під Державним Прапором України;

2) перебування громадян України у встановленому законодавством порядку у відрядженні за межами України в закордонних дипломатичних установах України, інших офіційних представництвах України, міжнародних міжурядових організаціях та їх органах;

3) перебування на полярних станціях України;

4) перебування громадян України у складі військових формувань України, дислокованих за межами України» [9].

Окремою проблемою є ценз осілості для внутрішньо переміщених осіб, кількість яких постійно зростає у зв'язку з подіями в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях, що створює правові та практичні перешкоди для їхньої участі у виборах.

Участь внутрішньо переміщених осіб у виборах сприяє їхній більшій залученості до суспільного і політичного життя та реінтеграції, а також запобігає їхній маргіналізації. Політичний голос таких осіб необхідний для діалогу і забезпечення більшої відповідальності органів влади, що може бути

особливо важливим у тому, що стосується положень, послуг і рішень, призначених саме для цієї категорії осіб. Забезпечення виборчих прав у регіоні, звідки вони походять, а також за місцем їхнього нинішнього або майбутнього поселення, є критично важливим елементом пошуку довгострокового рішення для розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб [10].

Виборчі права внутрішньо переміщених осіб чітко зазначені в різних політичних документах, зокрема в «Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення», які є основною міжнародною угодою, що висвітлює питання внутрішнього переміщення, яка була схвалена на Всесвітньому саміті Організації Об'єднаних Націй у 2005 р. У принципі 22 (1) (d) зазначається: «Внутрішньо переміщені особи, незалежно від того, чи вони живуть у таборах, не повинні зазнавати дискримінації в результаті їхнього переміщення при користуванні такими правами: <...> г) правом голосувати і брати участь у веденні державних і громадських справ, у тому числі правом на доступ до засобів, необхідних для здійснення цього права». Принцип 29 (1) викладений так: «Внутрішньо переміщені особи, які повернулися до своїх домівок або місця звичайного проживання, або ті, що переселилися до іншої частини країни, не повинні зазнавати дискримінації унаслідок їх переміщення. Вони мають право на всебічну та рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях та право на доступ до державної служби» [11].

Комітет міністрів Ради Європи у 2006 р. заявив: «Держави-учасниці повинні вжити відповідних правових і практичних заходів для того, щоб забезпечити для внутрішньо переміщених осіб можливості ефективно здійснювати своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах та гарантувати, що це право не порушується перешкодами практичного характеру». У 2009 р. Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала



Комітету міністрів «забезпечити можливість ВПО здійснювати своє право на участь у веденні державних справ на всіх рівнях, у тому числі їх право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах, для чого можуть знадобитися спеціальні заходи, наприклад, організація реєстрації виборців серед ВПО або ж голосування за відкріпними посвідченнями» [12].

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) рекомендувала «приділити особливу увагу виборчим правам ВПО під час роботи ОБСЄ із спостереження за виборами, моніторингу здатності ВПО голосувати і просування реформ для забезпечення повної реалізації ними їхнього права на участь у політичному процесі» [13].

Венеційська комісія зазначає: «У виняткових випадках, коли хтось проти власної волі виявляється переміщеним, доцільно тимчасово надати таким особам право вважатися резидентами свого колишнього місця проживання» [14]. Варто враховувати, що право на повернення в рідний округ та право голосувати за нинішнім місцем проживання не є такими, що взаємно виключають одне одне [15].

Нормативно-правовою основою участі таких осіб у виборах в Україні є ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідно до якої «внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси» [16].

За Законом України «Про Державний реєстр виборців» виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [17].

Однак виборчим законодавством встановлюються обмеження щодо реалізації

активного виборчого права внутрішньо переміщених осіб. Так, відповідно до ч. 10. Ст. 2 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України», виборець, який проживає або на день проведення голосування на виборах депутатів перебуває на території іноземної держави, а також 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 в загальнодержавному окрузі. Реалізація цього права забезпечується включенням виборця до списку виборців на відповідній виборчій дільниці із зазначенням, що такий виборець отримує лише бюлетень для голосування в загальнодержавному окрузі.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори», право голосу мають:

- на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим – громадяни України, які проживають на території Автономної Республіки Крим у межах відповідного територіального виборчого округу;

- на виборах депутатів районної ради – громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад на території цього району та проживають у межах відповідного територіального виборчого округу;

- на виборах депутатів обласної ради – громадяни України, які проживають на території відповідних районів, міст обласного значення, що входять до складу цієї області в межах відповідного територіального виборчого округу;

- на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, виборах сільського, селищного, міського голови – громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу;

- на виборах депутатів районної в місті ради – громадяни України, які

належать до територіальної громади відповідного міста та проживають на території відповідного району в місті в межах відповідного територіального виборчого округу;

– на виборах старости – громадяни України, які належать до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади та проживають на території відповідного села, селища (сіл, селищ) у межах відповідного старостинського округу [18].

Тобто за відсутності реєстрації місця нового проживання у внутрішньо переміщених осіб відсутні можливості голосувати і балотуватися на виборні посади в окрузі, де вони нині проживають, що фактично означає незабезпечення виборчими правами переміщеного населення, особливо в разі тривалого переміщення.

Нормативно-правове врегулювання цієї проблеми заохочує внутрішню переміщеність осіб до більшої соціальної активності в їхньому районі проживання, таким чином сприяючи взаємодії з іншими громадянами й інтеграції в суспільство. Проте для цього необхідно сформулювати виборчу політику для даної категорії осіб, передбачити в консолідованому нормативно-правовому акті – Виборчому кодексі України – умови допуску до голосування або балотування, зокрема ценз осілості; зміни у виборчих округах та/або зміни в делімітації меж виборчих округів; норму про зміну місця реєстрації в Реєстрі виборців; вимоги до документації; спеціальні процедури голосування, включаючи можливе голосування за відкріпними посвідченнями. Обов'язково залишити для внутрішньо переміщених осіб можливість вибору, чи голосувати в округах, звідки вони походять, чи в округах нинішнього перебування, без жодних наслідків для їхнього статусу. У разі необхідності виділити в державному бюджеті України на відповідний рік додаткові фінансові ресурси для сприяння участі внутрішньо переміщених осіб у виборах.

**Ключові слова:** виборчий ценз «осілості», пересування осіб, виборче право, місце проживання, пасивне та активне виборче право.

*Статтю присвячено аналізу виборчого цензу «осілості» у сучасних демократичних реаліях України, а також розгляду рекомендацій Європейського союзу щодо такого «обмеження». Розглянуто вітчизняне законодавство щодо регуляції статусу осіб, які значний час пересуваються за межами території України, а також впливу такого пересування на виборчі права цих осіб.*

*Стаття посвячена аналізу избирательного ценза «оседлости» в современных демократических реалиях Украины, а также рассмотрению рекомендаций Европейского союза по такому «ограничению». Изучено отечественное законодательство относительно регуляции статуса лиц, значительное время передвигающихся за пределами территории Украины, а также влияния такого передвижения на избирательные права этих лиц.*

*This article focuses on the analysis of the electoral qualification of “residency” in today’s democratic realities of Ukraine, as well as the consideration of the European Union’s recommendations for such a “restriction”. Consideration was given to domestic legislation by regulating the status of persons who move significantly beyond Ukraine’s territory for a long time, and how such movement may affect the suffrage of such persons.*

**Література**

1. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № № 10–11.
2. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 232.



3. Про громадянство : Закон України від 18 січня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13.
4. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № № 13–17.
5. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 вересня 2014 р. Державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40594617>.
6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 7 жовтня 2014 р. Державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40788819>.
7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 серпня 2012 р. Державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25743601>.
8. Смокович М. Вплив цензу «осілості» на реалізацію пасивних виборчих прав громадян України, що балотуються до законодавчого органу влади. Юридична Україна. 2015. № 1. С. 23–33.
9. Проект Виборчого кодексу України № 3112–1 від 2 жовтня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56671](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671).
10. Шуджаат А., Робертс Х., Ербен П. Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд. URL: [http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes\\_idps\\_and\\_electoral\\_participation\\_2016-11-14-ukrainian.pdf](http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_idps_and_electoral_participation_2016-11-14-ukrainian.pdf).
11. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx/>.
12. Рекомендація 1877 (2009) “Europe’s forgotten people: protectng the human rights of long-term displaced persons,” 15.3.12. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>.
13. Додаткова нарада з людського виміру ОБСЄ «Внутрішньо переміщені особи», підсумковий звіт, 2004. URL: <http://www.osce.org/odihr/38887?download=true>.
14. The Venice Commission’s Code of Good Practcein Electoral Maters. URL: [http://www.brookings.edu/ĳp/projects/idp/20041105\\_osce.pdf](http://www.brookings.edu/ĳp/projects/idp/20041105_osce.pdf).
15. Bagshaw Simon. Internally Displaced Persons and Politcal Participaton: The OSCE Region, September 2000. URL: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/artcles/2000/9/politcalparticipaton-bagshaw/2000\\_politcalparticipaton.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/artcles/2000/9/politcalparticipaton-bagshaw/2000_politcalparticipaton.pdf).
16. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.
17. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 20.
18. Про місцеві вибори : Закон України від 17 липня 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № № 37–38. Ст. 366.