

# «НЕВИДИМЕ» БЕЗГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ

ДОСВІД ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА ПОДОЛАННЯ



національна обласна організація  
КОМІТЕТ ВИБОРЦІВ УКРАЇНИ



ПОДОЛАННЯ  
БЕЗГРОМАДЯНСТВА

«НЕВИДИМЕ» БЕЗГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ: ДОСВІД ІДЕНТИФІКАЦІЇ ТА ПОДОЛАННЯ Бринош Ігор, Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України». — Одеса, 2015. – 132 с.

Видання містить описання досвіду реалізації ініціативи зі скорочення безгромадянства в пілотних регіонах України протягом 2014-2015 років. Представлено як теоретичні питання — загальний огляд проблем безгромадянства в світі та Україні, проблеми національного законодавчого забезпечення в сфері безгромадянства, так і значний практичний масив питань. Зокрема, презентація підходу та схеми діяльності в рамках ініціативи; методологія та результати ідентифікації проблем в пілотних регіонах; вибрані історії-кейси виявлених недокументованих осіб без громадянства (осіб з невизначеним громадянством); перспективи стратегічного захисту в сфері безгромадянства. Фіналізують видання рекомендації для подолання безгромадянства в Україні, підготовлені на підставі результатів ініціативи.

Видання розраховано на представників виконавчих та представницьких органів влади різного рівня, правників, експертів, науковців, викладачів, працівників міжнародних організацій.

Для більш широкого використання видання в середовищі міжнародних організацій та іноземних держав, надано також повний переклад тексту на англійську мову.

Автор, загальна редакція: Бринош Ігор.

*Видання підготовлено в рамках проекту зі скорочення безгромадянства, спричиненого розпадом Радянського Союзу, який реалізовується Одеською обласною організацією ВГО «Комітет виборців України» та Всеукраїнським громадським партнерством «Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні», за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.*



## ЗМІСТ

Вступ	3
Загальний огляд проблем безгромадянства	4
Проблеми законодавчого забезпечення в сфері безгромадянства	13
Ініціатива «Подолання безгромадянства в Україні»: підхід та діяльність	21
Методологія та результати ідентифікації проблем безгромадянства в пілотних регіонах	33
«Голоси юридичних привидів»: вибрані історії	43
Стратегічний захист у сфері безгромадянства	58
Рекомендації для подолання безгромадянства в Україні	64

## ВСТУП

Більше двадцяти років минуло з моменту розпаду Радянського Союзу та виникнення збройних конфліктів на пост-радянському просторі, а наслідки цих подій відгукуються на дотриманні прав людей й донині. Протягом 2014-2015 років Одеською обласною організацією ВГО «Комітет виборців України» та Всеукраїнським громадським партнерством «Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні», за фінансової підтримки Європейського Союзу, було ідентифіковано на прикладі окремих пілотних регіонів значні проблеми безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР.

Сотні людей, часом навіть декількома поколіннями, тривалий час живуть в Україні без належних документів та визначеного (оформленого) правового статусу. Після розпаду Радянського Союзу, вони через різні причини (збройні конфлікти, трудову міграцію тощо) переїхали до України. Частина з них має недійсні в Україні паспорти колишнього Радянського Союзу або лише свідоцтва про народження радянського зразка, інші — документи невизнаних держав, таких як Придністровська Молдавська республіка, дехто взагалі не має жодних документів.

Що характерно, такі люди відсутні в усіх офіційних статистиках та залишаються абсолютно невидимими для держави. Невизначений статус та відсутність документів робить цих людей «юридичними привидами», які позбавлені всіх прав. В більшості випадків вони знаходяться на межі виживання, але, попри все, пов'язують своє майбутнє та майбутнє своїх дітей лише з Україною.

Метою підготовки цього видання є описання та привернення громадської уваги до ідентифікованих проблем безгромадянства в Україні, а також спонукання державних органів України до їх недискримінаційного вирішення. Описаний досвід має стати основою, підставою та трампліном для подальшої діяльності всіх зацікавлених сторін в сфері подолання безгромадянства в Україні.

# ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОБЛЕМ БЕЗГРОМАДЯНСТВА

Незважаючи на систему міжнародних зобов'язань, зусилля державних та недержавних структур, проблема безгромадянства (апатризму) досі залишається невирішеною, а кількість осіб без громадянства зростає<sup>1</sup>. За оцінками УВКБ ООН, сьогодні в світі налічується понад 12 млн. осіб без громадянства.

Однак це число є лише приблизною оцінкою, адже отримання вичерпної інформації про кількість осіб без громадянства в значній мірі обмежено. Часто офіційні державні органи неохоче розкривають інформацію про кількість осіб без громадянства або просто не володіють такими даними (лише у небагатьох країнах працюють ефективні механізми реєстрації осіб без громадянства).

Проблема значної кількості осіб без громадянства поглиблюється складністю ідентифікації осіб без громадянства та самих випадків безгромадянства. Більше того, наявна велика група недокументованих осіб без громадянства чи осіб з невизначеним громадянством, котрі перебувають в абсолютній «тіні».

У 2014 році відзначалося 60-річчя Конвенції ООН 1954 року про статус апатридів, яка поряд з Конвенцією ООН 1961 року про скорочення безгромадянства складає міжнародну правову основу для ліквідації безгромадянства. В цьому ж році Управлінням Верховного комісара ООН з питань біженців було прийнято Глобальний план дій з подолання безгромадянства у 2014-2024 роках. Відповідно до цього Плану, визначено 10 основних дій, що мають бути виконані державами, за підтримки УВКБ ООН та іншими зацікавленими сторонами.

Також УВКБ ООН по всьому світу запустило всесвітню кампанію «#IBELONG» (#ЯЖИВУ), спрямовану на ліквідацію безгромадянства протягом наступних 10 років<sup>2</sup>.

---

1 Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців надає таке визначення для осіб без громадянства. Особа без громадянства: особа, яку жодна держава не вважає своїм громадянином/громадянкою (безгромадянство de jure); особа, яка не користується основними правами, якими користуються інші громадяни його/її рідної країни (безгромадянство de facto).

2 Додаткові мультимедійні матеріали (відеоматеріали і доповідь на англійській мові) знаходяться за адресою [unhcr.org/stateless2014/](http://unhcr.org/stateless2014/)

Глобальний план дій з подолання безгромадянства у 2014-2024 роках, УВКБ ООН,  
<http://www.unhcr.org/ibelong/global-action-plan-2014-2024>

# Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness



# #IBELONG

Join us in our campaign to end statelessness



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency



**10 MILLION PEOPLE IN THE WORLD  
HAVE NO NATIONALITY**

Without a nationality, people can remain  
invisible from cradle to grave.

Матеріали кампанії «#IBELONG», УВКБ ООН,  
<http://unhcr.org/stateless2014>

In cooperation with

**UNITED COLORS  
OF BENETTON**

### **Верховний комісар ООН з питань біженців Антоніу Гутерріш:**

*«Безгромадянство змушує людей відчувати себе так, як ніби саме їхнє існування є злочином. У нас є історичний шанс ліквідувати бич безгромадянства протягом 10 років і повернути надію мільйонам людей. Ми не маємо права упустити цей шанс»<sup>1</sup>.*

### **Директор Міжнародної організації «Європейська мережа з питань безгромадянства» Кріс Неш:**

*«Занадто довго Європа дозволяла особам без громадянства існувати як «юридичним привидами», чії права порушуються і які не мають доступу до правосуддя. Настав час розв'язати цю проблему раз і назавжди». Понад 50 громадських організацій закликають Європу забезпечити справедливості та повагу до гідності близько 600 000 осіб без громадянства, які живуть в Європі сьогодні — вони є вразливою мішенню для грубих та ледь не повсякденних порушень прав людини, від злиднів до ув'язнення в міграційних в'язницях»<sup>2</sup>.*

У рамках своєї кампанії із захисту осіб без громадянства в Європі, Європейська мережа з безгромадянства (ENS) зібрала свідчення мігрантів без громадянства в 11 країнах по всьому континенту. У той час як це є лише невеликою частиною загальної картини безгромадянства серед населення Європи, ці занадто довго нечуті голоси потужно говорять про безгромадянство людей, що живуть в Європі<sup>3</sup>.

Безгромадянство проявляється в самих різних контекстах. Серйозною причиною безгромадянства є етнічна і гендерна дискримінація в законодавстві, політиці чи правозастосовній практиці у сфері громадянства. Це може проявлятися в масовому позбавленні громадянства певної етнічної групи або встановлення обмежень на право жінок передавати громадянство своїм дітям.

Крім того, безгромадянство може виникати через прогалини або відсутність гарантій щодо запобігання безгромадянству в законодавстві або ухваленому політичному курсі у сфері громадянства, при народженні або на наступних етапах життя, або внаслідок колізії законів про громадянство двох або кількох держав.

Саме наявність чисельних колізій та прогалин у законах про громадянство різних країн викликає часті випадки індивідуального безгромадянства. Більш складною є ситуація групового безгромадянства, коли дискримінаційні закони деяких країн позбавляють цілі етнічні, расові або ж релігійні групи права на громадянство.

Адміністративні перешкоди в отриманні документів, що засвідчують особу, або документів про громадянство, що виникають в міграційному контексті, також збільшують кількість осіб, яких торкнулася проблема безгромадянства.

1 [http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=456&cHash=1e3716229508e0a19408a96258c95a5e](http://unhcr.ru/index.php?id=10&tx_ttnews[tt_news]=456&cHash=1e3716229508e0a19408a96258c95a5e)

2 <http://www.reuters.com/article/us-foundation-europe-stateless-idUSKCN0I30IQ20141014>

3 Звіт можна завантажити на сайті ENS <http://www.statelessness.eu/resources/ens-reports>



Багато з тих, хто не має громадянства, є жертвами вимушеного переміщення. Люди, які змушені покинути свої домівки, найбільш вразливі та схильні до стану безгромадянства, особливо якщо їх переміщення супроводжувалося переглядом кордонів. І навпаки, особи які не мають громадянства або його позбавлені, часто були змушені покинути своє звичне місце проживання.

Масштабні випадки безгромадянства часто виникають внаслідок **правонаступництва держав**. Наприклад, за інформацією УВКБ ООН, після більше ніж двох десятиліть з часу розпаду Радянського Союзу, **більше 600 тисяч людей** все ще залишаються особами без громадянства<sup>4</sup>.

Незважаючи на той факт, що більшість з цих людей мали пряме відношення до країн – правонаступників через народження або постійне проживання на їх території, частина з них були не в змозі підтвердити або отримати громадянство будь-якої держави. Однією з основних причин в такій ситуації були прогалини в законодавстві про громадянство і правозастосовній практиці, які були прийняті в нових незалежних республіках.

Наприклад, у Латвії після проголошення нею незалежності у 1991 році право на отримання громадянства було надано лише особам, які були громадянами Латвії станом на 17 червня 1940 року та їх нащадкам. У такий спосіб близько 30% населення залишилися без громадянства<sup>5</sup>. У подальшому, законодавство було змінено, але несуттєво.

Після прийняття національних законів, що регулюють сферу громадянства, багато громадян колишнього Радянського Союзу виявилися поза рамками правового поля:

- особа своєчасно не звернулося до державних органів із заявою про отримання громадянства або дозволу на постійне чи тимчасове проживання в країні (у більшості випадків, йдеться про процедуру заміни радянських паспортів на національні);
- особа не мала правових підстав на отримання громадянства даної держави у зв'язку з особливостями прийнятого законодавства (наприклад, була відсутня прописка в цій республіці).

Таким чином, в тій чи іншій мірі, протягом останніх 20-ти років проблема безгромадянства є особливо актуальною для більшості держав пострадянського простору. Дуже гостро стоїть проблема безгромадянства і в Україні.

Точної інформації щодо кількісних даних проблеми безгромадянства в Україні наразі немає. Згідно з переписом населення 2001 року, більше 82 тисяч осіб, які проживали в Україні, вважали себе особами без громадянства. За даними Державної міграційної служби України, станом на 30 червня 2013 року біля 6,5

4 Искоренение безгражданства в последующие десять лет. Специальный отчет. УВКБ ООН, 2014.

5 Statelessness and the Benefits of Citizenships: a Comparative Study. Edited by Blitz Brad K., Lynch Maureen. Geneva, 2009.

тис. осіб без громадянства мали постійні або тимчасові дозволи на проживання в Україні.

Водночас, УВКБ ООН вважає, що станом на середину 2014 року в Україні налічувалось **понад 35 тис. осіб** без громадянства або осіб з невизначеним громадянством. Такі значні відмінності у цифрах можна пояснити тим, що велика кількість осіб без громадянства в Україні ніколи не мала будь-якого документа, який би посвідчував їх особу та підтверджував безгромадянство.

Скорочення числа осіб без громадянства з 2001 по 2013 рік, скоріш за все пов'язане, в першу чергу, з урядовою програмою інтеграції, реалізованою з 2002 року, яка сприяла поверненню раніше висланих кримських татар в Україну. По-друге, з новим законом України про громадянство 2001 року, який встановив більш сприятливу процедуру набуття громадянства для більшості категорій осіб без громадянства, ніж та, яка була передбачена попереднім законом<sup>6</sup>.

Також варто відзначити, що у 1997-2000 роках, за сприяння УВКБ ООН, в Україні були проведені заходи законодавчого, організаційного та інформаційно-роз'яснювального характеру з метою вирішення проблеми безгромадянства депортованих осіб та їх нащадків. В результаті цієї кампанії, близько 106000 кримських татар отримали громадянство України. Позитивний результат цієї кампанії для України важко переоцінити. Підтвердженням правильності обраної стратегії, стали події березня 2014 року, коли під час анексії Криму з боку Російської Федерації співтовариство кримських татар виступило на захист єдиної і соборної України.

Специфіка проблем безгромадянства в Україні визначається також впливом декількох масових хвиль зовнішнього міграції.

*Перші шукачі притулку з'явилися в Україні ще до здобуття незалежності у 1991 році. Втікачі з Азербайджанської та Вірменської РСР прибували в Україну під час так званого «карабахського» конфлікту в 1988-1989 роках. Другу хвилю втікачів становили турки-месхетинці, які прибули до України після кривавих погромів в Узбецькій РСР влітку 1989 року. Найбільша кількість біженців прибула вже до незалежної України в 1992 році внаслідок збройного конфлікту в Придністров'ї — регіоні сусідньої Республіки Молдова. Хоча в той час українськими державними органами не велося цілеспрямованої реєстрації шукачів притулку, за даними ООН, оприлюдненими в 1999 році, під час придністровського конфлікту україно-молдовський кордон з метою отримання тимчасового захисту від війни перетнули майже 62 тисячі осіб.*

<sup>6</sup> Катерина Галенко. Безгромадянство: правові проблеми в Україні. Бюлетень ЕНРАС / ЗИМА 2013 г.

Найбільш вразливу та найбільш масову категорію осіб без громадянства в Україні складають люди, які з різних причин не були належним чином документовані. Серед них — особи з паспортом колишнього Радянського Союзу; особи, які іммігрували в Україну, в тому числі, із документами нез визнаних республік (наприклад, Придністровської Молдавської республіки), а також ті, чиє народження ніколи не було зареєстровано і хто пізніше не отримав жодних документів.

Згідно з постановою КМУ «Про паспорти громадян України, оформлених з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР», паспорти громадян України, оформлені з використанням бланків паспортів колишнього Союзу РСР, вважалися дійсними до 1 січня 2005 року. Попри такі вимоги законодавства, певна кількість людей в Україні і до цього часу проживають лише з такими вже недійсними «радянськими» паспортами.



Люди з недійсними паспортами СРСР, Одеська область.

*Наприклад, на початку 1990-х років сім'я Кістол переїхала з Республіки Молдова до Одеської області. Враховуючи складну економічну та соціальну ситуацію, Галина та Дмитро Кістол, які мали трьох маленьких дітей (1986, 1988 та 1994 р.н.), намагались розпочати нове життя в Україні. Одразу після переїзду, батьки намагались легалізувати своє становище та отримати громадянство України. На час переїзду в них були лише паспорти радянського зразка. Лише два старших сина мали свідоцтва про народження, теж видані ще за часів існування Радянського Союзу. Молодший син — Віктор, не мав жодних документів. Він народився в Молдові, але з батьками одразу переїхав до України. Через відсутність ідентифікаційних документів у батьків, він взагалі спочатку не мав навіть свідоцтва про народження. Тому батькам простіше було зробити дитині свідоцтво про народження*

*у Молдові. У 2014 році у Віктора народилась донька. Протягом вже більше ніж двадцяти років члени родини Кістол намагаються отримати громадянство України, але безрезультатно.*



Наявні документи у Кістол Галини, Одеська область.

Іншим аспектом проблеми безгромадянства в Україні є наявність в особи **документів невизнаних держав (наприклад Придністровської Молдавської республіки)**. З точки зору міжнародного права, документи, видані невизнаними державами, як правило, не є документами, що дозволяють відвідувати інші країни. Україна, зі свого боку, не визнає документи (паспорта, свідоцтва про народження та інші) видані фактичними органами влади Придністровської Молдавської республіки (ПМР), розглядаючи дану територію як невід'ємну частину Республіки Молдова.

Таким чином, особи, які народилися на території ПМР і мають виключно документи, видані Придністровською Молдавською республікою, є **фактично особами без громадянства**. У той же час, у більшості випадків такі особи мають право на отримання громадянства Республіки Молдова (варто відзначити, що практика отримання громадянства визнаної держави, Молдови або Російської Федерації, широко поширена серед жителів ПМР).

*Наприклад, Євген Мороз народився на початку 1990-х років на території невизнаної Придністровської Молдавської республіки. У 1999 році разом з матір'ю переїхав до Одеської області на постійне місце проживання. Після закінчення школи, Євген вперше зіткнувся із проблемою безгромадянства. Виявилось, що маючи на руках лише свідоцтво про*

*народження видане фактичними органами влади ПМР, Євген не має право на оформлення громадянства України та не міг отримати паспорт України. Євген неодноразово звертався до державних органів з метою вирішення проблеми безгромадянства та оформлення свого статусу, але безрезультатно. Наразі Євген живе у незареєстрованому шлюбі та має чудового сина, який народився в Україні у 2014 році та отримав свідоцтво про народження із зазначенням прізвища матері.*

У зв'язку з подіями у східних регіонах України та в Криму протягом 2014 — 2015 років, велика кількість населення, що проживає в Донецькій та Луганській областях сьогодні може також **постати перед ризиком безгромадянства**. Прикладом може служити територія тимчасово непідконтрольна уряду України (окремі райони Донецької і Луганської областей). Діти, які народилися на даній території і не були документовані державними органами України, на сьогоднішній день є де-факто особами безгромадянства, хоча з моменту народження є громадянами України за територіальною ознакою.

Без формального юридичного зв'язку — громадянства, особи без громадянства часто піддаються маргіналізації та уразливі перед порушеннями їхніх основних прав людини. Специфіка безгромадянства також полягає в «невидимості» проблеми, оскільки особи без громадянства часто залишаються непоміченими і не почутими. Найчастіше особи, які не можуть довести свого законного зв'язку з країною, **позбавляються навіть базових прав людини** — права на освіту, медичну допомогу, працевлаштування... За відсутності громадянства, людина обмежена в політичних правах (обирати і бути обраним), не може обіймати державні та муніципальні посади, не може отримати проїзні документи, не може зареєструвати свій шлюб чи здійснити усиновлення тощо.

Особливо небезпечною ситуація виглядає щодо безгромадянства дітей. Більше того, цілі сім'ї не мають громадянства вже протягом декількох поколінь. За інформацією УВКБ ООН, більше третини всіх осіб без громадянства — це діти, і клеймо безгромадянства може переслідувати їх все життя і навіть після смерті, адже у випадку, якщо в них будуть свої діти, це покоління також успадкує статус осіб без громадянства<sup>7</sup>.

*Наприклад, в Тарутинському районі Одеської області проживає Олена Молкосян, яка з документів має лише свідоцтво про народження, видане РРФСР ще в далекому 1977 році. Наприкінці 1990-х років Олена переїхала в Україну з паспортом невизнаної Придністровської молдавської республіки, який був безповоротно втрачений. Зараз вона має вісім дітей — Андрій (19 років), Анастасія (16 років), Іван (12 років), Євгенія (9 років), Марина (7 років), Софія (5 років), Русаліна (3 роки), Юрій (2 роки). Семеро молодших дітей Ганни не мають свідоцтв про народження. Більше того, медичні довідки про народження є лише в п'яти дітей.*

<sup>7</sup> Искоренение безгражданства в последующие десять лет. Специальный отчет. УВКБ ООН, 2014.

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Питання впорядкування національної нормативно-правової бази у сфері громадянства та безгромадянства у відповідності до міжнародних норм права набуло особливої актуальності ще на початку 2000-х років. 6 листопада 2006 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство 1997 року із відповідними застереженнями та заявою<sup>8</sup>. Незважаючи на те, що з моменту ратифікації зазначеної конвенції минуло майже 10 років, сучасне українське законодавство у сфері безгромадянства й досі не відповідає міжнародним стандартам.

**11 січня 2013 року Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію ООН 1954 року про статус апатридів, а також Конвенцію ООН 1961 року про скорочення безгромадянства.**

Цього разу, на відміну від ратифікації Європейської конвенції про громадянство 1997 року, Україна ратифікувала конвенції ООН без будь-яких застережень або заяв. Таким чином, норми та положення даних конвенцій повинні бути інтегровані до національного законодавства та практики без виключень.

УВКБ ООН висловило свою готовність разом з органами влади розглянути наступні кроки, необхідні для виконання Україною своїх зобов'язань в рамках конвенцій і надання захисту всім особам без громадянства на її території. Зокрема, важливо внести зміни до національного законодавства, які б запроваджували процедуру визначення осіб без громадянства і забезпечували їхні основні права<sup>9</sup>.

Втім, імплементація стандартів, закріплених цими конвенціями, йде досить повільно. Це не дає можливості особам без громадянства та особам з невизначеним громадянством реалізувати їх права і свободи.

25 серпня 2015 року на сайті Президента України було опубліковано Указ №501/2015 Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини. Дана стратегія передбачає комплекс заходів спрямованих на захист фундаментальних прав і свобод людини на основі принципу рівності та без дискримінації, а також вирішенні системних проблем<sup>10</sup>.

8 Більше за посиланням: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_004)

9 Більше за посиланням: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/906-uvkb-oon-vitae-priednannya-ukrajini-do-konventsij-oon-pro-bezghromadyanstvo-i-zobov-yazannya-derzhavi-shchodo-zakhistu-prav-osib-bez-gromadyanstva>

10 Більше за посиланням: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

Серед стратегічних напрямків Національної стратегії у сфері прав людини багато уваги приділено й проблемі захисту прав осіб без громадянства:

- додержання принципу заборони вислання іноземців та осіб без громадянства до держави, де їм загрожує неналежне поводження;
- попередження випадків свавільного позбавлення волі через невідповідність національного законодавства міжнародним стандартам (застосування утримання під вартою іноземців та осіб без громадянства з метою їх видворення за межі України лише як виправданого необхідністю **крайнього засобу** забезпечення примусового видворення, запровадження альтернативних засобів забезпечення примусового видворення);
- врегулювання проблемних питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні;
- інтеграція в українське суспільство осіб, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні.

Затвердження Національної стратегії у сфері прав людини було дуже позитивно оцінено міжнародними партнерами України<sup>11</sup>.

З метою імплементації положень Національного плану у сфері прав людини, 23 листопада 2015 року Кабінет Міністрів України оприлюднив План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року<sup>12</sup>. Запропоновані КМУ дії, щодо забезпечення прав осіб без громадянства та врегулювання проблемних питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, можуть мати дуже позитивний ефект та насправді вплинути на систематичне порушення базових прав осіб без громадянства в Україні.

Треба відмітити найбільш позитивні моменти запропонованого Плану дій:

- збір необхідної інформації з метою підготовки та внесення змін до Законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» з метою інтеграції цих категорій осіб;
- створення інформаційно-консультаційних пунктів для надання консультаційних послуг мігрантам з урахуванням кращих світових практик;
- внесення змін до Законів України «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців» з метою закріплення надання статусу особи без громадянства;
- вивчення досвіду щодо документування та ідентифікація осіб без громадянства в рамках міжнародних проектів та розроблення проекту постанови Кабінету Міністрів України з метою врегулювання механізму визначення (документування) статусу особи без громадянства;
- внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» з метою внесення до переліку суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу осіб без громадянства — до моменту прийняття рішення

11 Більше за посиланням: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2015/09/02/- .html>

12 Більше за посиланням: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>

про їх визнання та у разі, коли особа оскаржує рішення щодо статусу особи без громадянства (відповідно до зобов'язань України за Конвенціями ООН щодо осіб без громадянства та з урахуванням кращих практик ЄС);

- розроблення нормативно-правового акта щодо порядку оформлення і видачі посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;
- проведення ідентифікаційних заходів у шести пілотних областях України щодо виявлення осіб, які не мають документів, що посвідчують особу і громадянство;
- проведення інформаційної кампанії по всій території України з метою заохочення звернення осіб, які не мають документів, що посвідчують особу і громадянство, за ідентифікацією та інтеграцією;
- проведення тренінгів для співробітників ДМС та центрів з надання безоплатної правової допомоги щодо ідентифікації та наданні правової допомоги особам без громадянства.

Поява Національної стратегії та плану її втілення у життя стало можливим виключно через активну співпрацю міжнародних організацій, українських неурядових організацій та чинного уряду й адміністрації президента. Більш того, саме завдяки проведенню масштабних інформаційних та адвокаційних кампаній зусиллями українських громадських організацій за підтримкою міжнародних партнерів призвело до включення питань безгромадянства у Національну стратегію у сфері прав людини. В тому числі, значну роль у цьому процесі мала кампанія з ідентифікації проблем безгромадянства щодо недокументованих осіб в пілотних районах Одеської, Вінницької та Чернівецької областей, проведена за фінансування Європейського Союзу у 2014-2015 роках в рамках проекту, направлено на скорочення безгромадянства, викликаного розпадом СРСР. В той же час, не дивлячись на наявність Національної стратегії у сфері прав людини та Плану її реалізації, багато проблемних питань у сфері безгромадянства залишаються не вирішеними.

Особлива увага повинна бути приділена адекватному визначенню українським законодавством самого поняття «особа без громадянства». Невірне тлумачення і імплементація Конвенцій в національному законодавстві нівелює позитивні наслідки приєднання до них. Існує ще низка проблем на законодавчому рівні, що призводить до неможливості ефективного здійснення прав особами без громадянства.

Наприклад, національне законодавство досі не відображає вимогу Конвенції 1954 року щодо спрощення процедури натуралізації для осіб без громадянства. Воно також не надає особам без громадянства, зокрема, право на отримання документів, що посвідчують особу, відповідно до статті 27 Конвенції. Якщо статус осіб без громадянства є невизнаним і вони не мають відповідних документів, це призводить до абсолютної «відсутності прав»<sup>13</sup>.

13 STATELESSNESS. DETERMINATION AND THE PROTECTION STATUS OF STATELESS PERSONS. European Network on Statelessness (2013). <http://www.refworld.org/pdfid/53162a2f4.pdf>



Ключове значення в аспекті національного законодавства має саме **визначення «особа без громадянства»**. Варто відзначити, що термін «особа без громадянства» зазнав суттєвих змін. В Законі України «Про громадянство України» в редакції 8 жовтня 1991 року, особами без громадянства визнавалися особи, які проживали на території України і не були громадянами України, а також не мали доказів наявності громадянства іншої іноземної держави.

Таким чином, перший «міграційний» закон України включав в поняття «особа без громадянства» осіб, **які були особами без громадянства як де-юре, так і де-факто** (тобто не мали відповідного ефективного зв'язку з державою). Такий підхід до визначення терміна особи без громадянства був передовим, як для України, так і для інших європейських країн, так як особи без громадянства де-факто залишаються за рамками регулювання міжнародного права у сфері безгромадянства. На жаль, надалі, дане визначення зазнало істотних змін.

У відповідності із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» в чинній редакції, особа без громадянства — особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. **Тобто, чинне законодавство регулює правовий статус виключно осіб без громадянства «де-юре»<sup>14</sup>.**

Стаття 26 Конституції України визначає правовий статус осіб без громадянства в Україні, гарантуючи особам без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах ті ж самі права і свободи, а також обов'язки, що й громадяни України, крім винятків, встановлених законом (наприклад, у галузі виборчого права, державного та муніципального управління та ін.)

У той же час, статус осіб без громадянства, які проживають в Україні, на думку держави, визначається законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» — особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини. Незважаючи на вищезгадане положення, розгорнутого розділу про права і свободи осіб без громадянства цей закон не містить.

Більше того, національне законодавство, незважаючи на адвокатування з боку Управління Верховного комісара у справах біженців та інших міжнародних і національних організацій, **не передбачає спеціальну процедуру визначення особи без громадянства**. Крім цього, Україна не видає спеціальних посвідчень особи особам без громадянства, як це передбачено Конвенцією про статус апатридів 1954 року. Це фактично позбавляє переважну більшість таких осіб в Україні можливості користуватися базовими правами людини та навіть отримати документи, що посвідчують особу.

14 Більше за посиланням: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

В рамках чинного законодавства, особа без громадянства **може бути документована виключно посвідкою на тимчасове або постійне проживання в Україні**. Дані документи засвідчують особу іноземця або особи без громадянства та підтверджують право на проживання (тимчасове або постійне) в Україні. Однак порядок видачі посвідок на проживання майже унеможлиблює їх отримання для не документованих осіб без громадянства. Також, законодавство передбачає і видачу посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон. Втім, в силу постійних змін підзаконних актів, які повинні були регулювати порядок його видачі, норма є «мертвою».

Окремої уваги заслуговують норми, що регламентують статус громадян колишнього Радянського Союзу, які іммігрували в Україну після проголошення незалежності. Перші десять років, Україна практично не регулювала порядок в'їзду\виїзду та проживання громадян колишнього СРСР на підставі паспорта СРСР зразка 1974 року або радянського свідоцтва про народження<sup>15</sup>.

Таким чином, незважаючи на наявність формальних вимог закону, власники радянських паспортів та свідоцтв про народження вільно в'їжджали і проживали на території України. Починаючи лише з 2001 року, після прийняття закону України «Про імміграцію», гостро стало питання правового статусу осіб, які мали документи колишнього СРСР і не набули громадянство нових республік.

Згідно з Перехідними положеннями цього Закону, особи без громадянства, які прибули в Україну на постійне проживання до набрання чинності Законом і мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про прописку або отримали посвідку на постійне проживання в Україні, вважаються такими, що мають дозвіл на імміграцію в Україну. Тобто, дане положення **не поширювалося на дві численні категорії осіб**: — особи, які мають лише радянські свідоцтва про народження; — особи, що не мають відмітку про прописку у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року. Більше того, 28 березня 2012 року Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок оформлення і видачі посвідки на проживання і тимчасової посвідки на проживання і технічного опису їх бланків, **який нівелював вищевказані Перехідні положення**. Даний Порядок встановив новий перелік документів для видачі посвідки на проживання, згідно якого, особи, які мають відмітку про реєстрацію в паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року, повинні надати паспортний документ іноземця або документ, що засвідчує особу особи без громадянства. Зазначена норма фактично унеможлиблює отримання виду на проживання цієї категорією осіб. У рамках питання доступу громадян колишнього СРСР до процедури визначення статусу особи без громадянства, окремої уваги заслуговує **проблема громадян колишнього СРСР, які втратили документи або їх документи є недійсними**. Існуючі національні процедури не містять в собі порядок встановлення особи без громадянства. На практиці, деякі чиновники Державної

<sup>15</sup> Проблема безгромадянства в Україні та шляхи її вирішення (2014). Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/35/StatelessResearchUKR.pdf>

міграційної служби в таких випадках використовують процедуру встановлення особи, передбачену Порядком оформлення і видачі паспорта громадянина. Відповідно до положень даного Порядку, особистість особи встановлюється на підставі наявних документів з фотографіями або, в разі їх відсутності, на підставі опитувань родичів, сусідів чи інших осіб у кількості не менше трьох. За результатами опитувань співробітник правоохоронного органу складає акт про встановлення особи. Тим не менше, використання даної практики носить епізодичний характер і суттєво не впливає на факт відсутності нормативно-правової бази у даній сфері<sup>16</sup>.

Таким чином, в цілому, законодавство України містить правові колізії та прогалини, які не дозволяють недокументованим особам без громадянства чи з невизначеним громадянством використовувати і захищати навіть базові права людини. Внаслідок цього, багато національних правових норм, що закріплюють права і свободи осіб без громадянства носять декларативний характер і не мають ефективних механізмів реалізації.

При цьому, мова йде не лише про якусь специфічну галузь права, а й про фундаментальні права людини, які відповідно до міжнародного та національного законодавства є невід'ємними та не можуть бути обмежені — право на належний рівень життя, право на освіту, на медичну допомогу та інші базові права.

Діюче законодавство містить багато положень, які повністю закривають доступ осіб без громадянства до повноцінного життя. Особливо гостро проблема постає перед де-факто особами без громадянства, які не мають можливості надати регламентований законом перелік документів, щоб легалізувати своє положення в Україні. З огляду на це, все частіше ОБГ **змушені звертатись до суду** для захисту своїх прав та підтвердження права на громадянство — встановлення факту проживання в Україні на момент проголошення незалежності, факту проживання в Україні більше п'яти років, встановлення факту родинних зв'язків, народження та інші звернення.

Треба зазначити, що більшість осіб без громадянства чи з невизначеним громадянством перебувають на межі крайньої нужденності та не мають можливості оплатити послуги правових експертів та адвокатів. Крім того, доволі часто, невизначеність та невідповідність міжнародним стандартам українського законодавства призводить до глухого кута — ситуації, коли особа не має фактичної можливості зібрати запропоновані документи. Наприклад, відсутність процедури встановлення особи без громадянства, яка втратила/загубила свої документи.

У 2014 році ситуація значно погіршилась через окупацію АР Крим та виникнення збройного конфлікту на сході країни. В Україні з'явилась нова уразлива

---

16 Проблема безгромадянства в Україні та шляхи її вирішення (2014). Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/35/StatelessResearchUKR.pdf>

група населення — внутрішньо переміщені особи, яка потребувала негайного вирішення низки життєво важливих питань. На фоні перманентного конфлікту, увага державних органів повністю зосередилась на соціальному забезпеченні внутрішньо переміщених осіб та населення території постраждалих від збройного конфлікту.

Втім, завдяки тиску та адвокатуванню міжнародних та українських організацій, незважаючи на вищезазначені проблеми, наприкінці 2015 року Державна Міграційна служба **активізувала роботу з вдосконалення нормативної бази в сфері подолання безгромадянства.**

Зокрема, за дорученням Уряду, у співпраці з фахівцями таких міжнародних та національних організацій як Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні та Національний інститут стратегічних досліджень, Державною міграційною службою України розроблено Проект постанови Кабінету Міністрів України **«Про затвердження Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року»**<sup>17</sup>.

Метою проекту є спрямування зусиль держави та суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток країни, сприяла стабілізації кількісного та якісного складу населення, забезпеченню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України. Зазначена Стратегія також приділяє увагу питанню забезпечення прав осіб без громадянства та поводження з такими особами на рівні міжнародних стандартів. Наразі Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року ще не затверджена КМУ.

Крім того, Державною міграційною службою розроблено Проект Закону України **«Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»** з метою створення процедури визначення статусу особи без громадянства, оскільки 11.01.2013 року Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо урегулювання та поліпшення статусу осіб без громадянства, які перебувають на території нашої держави. Метою проекту є створення процедури визначення статусу особи без громадянства, що в подальшому надасть змогу для таких осіб законно перебувати на території України, отримати посвідку на тимчасове проживання, а за умови проживання на території України у зазначеному статусі понад 3 роки — отримати дозвіл на імміграцію<sup>18</sup>.

17 Більше за посиланням: <http://dmsu.gov.ua/component/content/article/40-ukrainska/diialnist/normatyvna-baza/proekty-normatyvnykh-aktiv-hromadske-obhovorennia/3203-pro-zatverdzhennya-strategiji-derzhavnoi-migratsijnoi-politiki-ukrajini-na-period-do-2025-roku>

18 Більше за посиланням <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/proekty-normatyvnykh-aktiv-hromadske-obhovorennia/3840-proekt-zakonu-ukrajini-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-pravovij-status-inozemtsiv-ta-osib-bez-gromadyanstva>

Експерти на НУО, які працюють у сфері безгромадянства, відмітили **позитивні зміни**, запропоновані ДМС України:

- впровадження процедури визначення особи без громадянства;
- виключення необхідності «законного» перебування в країні з метою визначення статусу особи без громадянства;
- приділення уваги таким вразливим групам як діти та недієздатні особи;
- визначення 6-ти місячного строку для прийняття рішення за заявою.

Вищевказані зміни до чинного законодавства в сфері безгромадянства у разі прийняття можуть суттєво наблизити нашу країну до стандартів визнаних міжнародною спільнотою.

В той же час, було виявлено кілька серйозних **недоліків, які не відповідають міжнародним стандартам** (див. Керівні принципи УВКБ ООН із захисту осіб без громадянства, 2012) та, більш того, можуть суттєво погіршити ситуацію осіб без громадянства або ж звести нанівець усі позитивні зрушення:

- необхідність приведення визначення особи без громадянства до міжнародних стандартів;
- виключити вимогу надання дійсного паспортного документу, як додаткову перешкоду реалізації прав осіб без громадянства;
- справедливо розподілити тягар доведення статусу особи без громадянства між державою та заявником;
- право на надання перекладача за рахунок держави;
- обов'язковість проведення інтерв'ю із заявником;
- забезпечення права на апеляцію у разі відмови у наданні статусу особи без громадянства;
- розповсюдження процедури визначення осіб без громадянства на усі групи даної категорії осіб.

# ІНІЦІАТИВА «ПОДОЛАННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ»: ПІДХІД ТА ДІЯЛЬНІСТЬ

Протягом 2014-2015 років, за фінансування Європейського Союзу, в прикордонних районах Одеської, Вінницької та Чернівецької областях реалізована ініціатива, направлена на подолання безгромадянства в Україні.

**Метою ініціативи** було скорочення безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР та забезпечення доступу осіб без громадянства до прав людини. Основна цільова група ініціативи — недокументовані особи без громадянства чи з невідомим громадянством, котрі переїхали до України з Молдови чи невизнаної Придністровської Молдавської республіки. Додатковою цільовою групою були чиновники переважно місцевого рівня, котрі в силу повноважень та компетенції мали відношення до міграційних питань. Для реалізації адвокаційного компонента діяльності залучалися чиновники та посадовці центральних органів влади та депутатського корпусу, представники міжнародних організацій, експерти, журналісти.

На початковому етапі діяльності вдалося створити достатньо спроможне неформальне партнерство під назвою «**Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні**», котре на установчій зустрічі в серпні 2014 року об'єднало низку зацікавлених організацій. Метою партнерства є сприяння скороченню в Україні безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР (в тому числі через проведення «міграційної амністії»), а також попередження, недопущення та подолання всіх інших форм та видів безгромадянства.



Установча зустріч партнерства «Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні», м. Одеса, 17 серпня 2014 року.



Установча зустріч партнерства «Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні», м. Одеса, 17 серпня 2014 року.

Установчий Меморандум про співпрацю передбачив, що 25 незалежних та рівноправних неурядових організацій з різних регіонів України, з огляду на недостатні дії (бездіяльність) офіційних органів влади України в сфері скорочення безгромадянства, спричиненого розпадом Радянського Союзу та критичність правового вакууму цих осіб та пов'язаних з цим порушенням і обмеженням їх прав, на основі взаємних інтересів та цінностей прийняли рішення про утворення партнерства як постійно діючого мінімально формалізованого об'єднання зацікавлених НУО, ЗМІ, експертів та громадських активістів. Протягом 2015 року до партнерства долучилася ще низка організацій.

В ході роботи, партнерство показало себе не лише як ефективний інструмент ідентифікації проблем безгромадянства, але і як сила, здатна впливати на позитивні зміни відповідної політики, законодавства та практики. Діяльність партнерства координує Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України». Підхід до впровадження ініціативи передбачав декілька взаємопов'язаних елементів діяльності:

### **Підтвердження та привернення уваги до проблем безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР.**

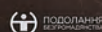
В результаті проведеного протягом 2014-2015 років моніторингу в пілотних районах, вдалося ідентифікувати значні проблеми безгромадянства, котрі описані в моніторинговому звіті «Юридичні привиди: проблеми безгромадянства в Україні, спричинені розпадом Радянського Союзу» (поширений в друкованому та електронному варіанті). Особливий резонанс та вплив справили десять описаних стратегічних історій-кейсів людей, які кожного дня відчувають на собі весь тягар безгромадянства. Підняті звітом проблеми та напрацьовані рекомендації було презентовано і обговорено на трьох регіональних круглих столах в містах Чернівці (вересень 2015 року), Вінниці та Одесі (грудень 2015 року).

# ЮРИДИЧНІ ПРИВИДИ

Проблеми безгражданства в Україні,  
спричинені розпадом Радянського Союзу



МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ



Звіт підготовлено в рамках проекту зі скорочення безгражданства, спричиненого розпадом Радянського Союзу, який реалізується Європейською комісією організоване ВГО «Міжнет» виборців України та Європейськими громадянськими партнерствами «Ініціатива з подолання безгражданства в Україні», за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

Моніторинговий звіт  
«Юридичні привиди: проблеми  
безгражданства в Україні,  
спричинені розпадом  
Радянського Союзу».



Презентація моніторингового звіту під час круглого столу у м. Вінниця 23 грудня 2015 року.



**Великий інформаційний резонанс та вплив** мали проведені в агентстві «Укрінформ» (м. Київ) 28 грудня 2015 року спільно з Центром інформації про права людини в місті Києві два публічних заходи — прес-конференція «Люди-невидимки: чому сотні сімей з радянських часів живуть в Україні без громадянства та без документів» та круглий стіл «Проблеми безгромадянства в Україні: як повернути до життя юридичних привидів?». В обговоренні на круглому столі прийняло участь більше 50 учасників з усіх регіонів України, а також представники державних органів, ВБФ «Право на захист», УВКБ ООН, МОМ.



Прес-конференція «Люди-невидимки: чому сотні сімей з радянських часів живуть в Україні без громадянства та без документів», м. Київ, 28 грудня 2015 року.



Круглий стіл «Проблеми безгромадянства в Україні: як повернути до життя юридичних привидів?», м. Київ, 28 грудня 2015 року.

На вказаних заходах був також присутній Тимофій Плешка, жертва безгромадянства, який незважаючи на перебування в недокументованому статусі особи без громадянства (має лише недійсний радянський паспорт), приймав участь в АТО з позивним «Легіонер». Його історія викликала надзвичайну увагу журналістів — в результаті з'явилося більше 30 публікацій та сюжетів в провідних засобах масової інформації (зокрема, телеканалах СТБ, Перший національний, радіо Ера, газетах «Факти та коментарі», «День»).



Тимофій Плешка (позивний «Легіонер»).

Загалом, протягом діяльності ініціативи, в місцевих та національних засобах масової інформації з'явилося більше 350 публікацій, в тому числі низка журналістських розслідувань. Таким чином, проблеми безгромадянства, спричинені розпадом Радянського Союзу не лише були ідентифіковані, але і вийшли з багаторічного забуття та стали публічними, отримали значний інформаційний резонанс та суспільний запит на ефективне вирішення.

### **Надання правової допомоги та захисту особам без громадянства (особам з невизначеним громадянством).**

Для ефективної роботи в цьому напрямку було організовано роботу 5 правових приймалень — в містах Одесі, Татарбунари, Котовськ, Чернівці та Вінниця. В роботі приймалень було протестовано різні підходи щодо організації надання правової допомоги особам без громадянства. Якщо приймальні в містах Одесі, Вінниці та Чернівцях працювали переважно в стаціонарному «класичному» режимі, то дві інші приймальні в містах Котовську та Татарбунарах були організовані за проактивним принципом.

Тобто, якщо перші чекали своїх клієнтів, то другі самі шукали своїх клієнтів через активні постійні виїзди до місць потенційного перебування осіб без громадянства. В результаті, проактивний підхід повністю себе виправдав — переважна частина запитів на правову допомогу була отримана саме на виїздах (більше 130).



Надання правової допомоги під час виїзdnих прийомів, Одеська область.

Всього правові приймальні отримали близько 500 запитів щодо надання правової допомоги. Необхідно відмітити, що лише близько 40% клієнтів, котрим була надана безоплатна правова допомога, погодилися задокументувати своє звернення в спосіб, який було розроблено для проекту (заповнення анкети клієнта з наданням ідентифікаційних відомостей). Інша частина заявників висловила прохання не розкривати свої відомості, що пов'язано зі специфікою правових проблем безгромадянства (побоювання санкцій за незаконне перебування в Україні та негативний досвід спілкування з реєстраційними та правоохоронними органами).

Напрацьована юридична практика в сфері безгромадянства вказує щонайменше на три висновки.

**По-перше**, складність питань та недосконалість наявної правової бази практично не дають можливості чи значно затрудняють особам без громадянства (особам з невизначеним громадянством) самостійно вирішити свої проблеми.

**По-друге**, в ході правового захисту осіб без громадянства (осіб з невизначеним громадянством) лише правовими консультаціями неможливо обійтися, в переважній більшості справ потрібна вторинна правова допомога (супровід в судах). Крім того, зважаючи на переважне проживання у віддалених населених пунктах та незадовільний фінансовий стан більшості клієнтів, така допомога має надаватися за місцем їх перебування.

**По-третє**, сервісне супроводження клієнта при наявній законодавчій базі значно затягнуто в часових рамках, утруднено численними бюрократичними перепонами. В цьому аспекті особливого значення набуває ідентифікація та просування стратегічних справ з тим, щоб врешті змінити недосконале законодавство та практику його застосування.

Зважаючи на вказані фактори, в аспекті надання правової допомоги основний акцент було здійснено на ідентифікацію та підтримку стратегічних справ. За час роботи було віднайдено більше 15 стратегічних справ, які з огляду на особливості національного судочинства перебувають на різних стадіях розгляду (наприклад, справа Овчіянци).

Крім того, експертами організації підготовлено та направлено звернення до наступних спеціальних процедур ООН: Робочої групи ООН з питань законодавчої та практичної дискримінації жінок, Спеціального доповідача ООН щодо права на освіту, Спеціального доповідача ООН з прав меншин, Спеціального доповідача ООН з прав мігрантів.

### **Просвіта та мотивація зацікавлених суб'єктів для скорочення безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР.**

Важливий компонент діяльності ініціативи складала **інформаційно-просвітницька кампанія**, направлена як на осіб без громадянства, так і на представників органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Проведення 12 семінарів та поширення практичного посібника «Особі без громадянства: міжнародні документи та стандарти» не лише підвищило професійний рівень та обізнаність місцевих чиновників, але і спонукало їх до здійснення легалізації недокументованих осіб без громадянства.



Семинар «Особи без громадянства: міжнародні документи та стандарти», смт Кельменці Чернівецької області, 27 серпня 2015 року.

Значна робота проведена і для підвищення обізнаності, правової культури, спроможності захищати свої права, а також мотивації осіб без громадянства до офіційної легалізації в Україні. З цією метою було поширено 5000 флаєрів з інформацією про надання правової допомоги, 3000 практичних пам'яток «20 актуальних питань про безгромадянство», встановлено 450 інформаційних стендів «Подолоаємо безгромадянство разом».



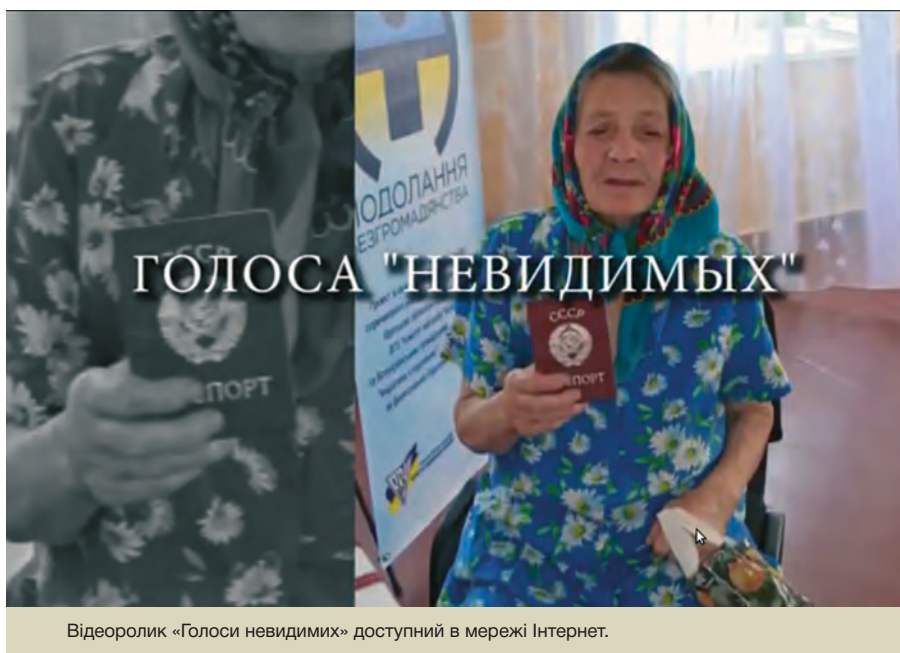
Просвітницька поліграфічна продукція з питань безгромадянства.

1500 мотивуючих плакатів мали заклик «Якщо хочеш майбутнє для себе та своїх дітей — легалізуй своє перебування в Україні». В основу плаката покладена історія сім'ї Мунтян з Одещини. Після 16 років поневірянь, переселенка з Молдови та її 6 дітей легалізувалися в Україні. Отримання офіційного статусу «особи без громадянства» та оформлення для дітей свідоцтв про народження врятувало усіх від злиднів і безправ'я.



Мотивуючий плакат з подолання безгромадянства в читальному залі Одеської національної наукової бібліотеки.

Підготовлений 5-хвилинний відеоролик «Голоси невидимих» демонструє реальний стан осіб без громадянства та обмеження їх прав, готовність і бажання осіб без громадянства до легалізації свого статусу в Україні, а також конкретні переваги і вигоди офіційної легалізації.



Відеоролик «Голоси невидимих» доступний в мережі Інтернет.

### **Здійснення адвокації впровадження міжнародних стандартів щодо осіб без громадянства.**

По зрозумілим причинам цей сегмент роботи виявився найбільш складним та відбувався в тісній співпраці з українськими та міжнародними організаціями, котрі спеціалізуються на питаннях безгромадянства — зокрема, ВБФ «Право на захист», УВКБ ООН.

Підставу та аргументи для здійснення адвокаційної діяльності надали результати проведеного пілотного «польового» моніторингу, якими ідентифіковані та підтвержені конкретні проблеми безгромадянства. Широкий інформаційний та медійний резонанс значно сприяв здійсненню впливу на відповідні органи державної влади, в першу чергу Державну міграційну службу.

Основним інструментом впливу стали спільні обговорення проблем та напрацювання рекомендацій в форматі «круглих столів». Як показала практика, успішне вирішення проблеми безгромадянства в Україні можливе тільки за умови підтримки урядовців та скоординованого співробітництва між урядом і неурядовими організаціями.





Круглий стіл «Імплементція Конвенцій ООН з безгромадянства в національному законодавстві України», м. Київ, 8 грудня 2015 року.

### **Необхідно підкреслити логічність та синергетичний ефект всіх компонентів ініціативи.**

Зокрема, проведення моніторингу надало інформацію для спрямування та наповнення інформаційно-просвітницької кампанії та створило документальну юридичну основу для адвокації. Інформаційно-просвітницька кампанія залучила та мотивувала цільову групу до більш активних дій щодо захисту своїх прав, а також створила необхідну інформаційну підтримку для впливу на владу. Надання правової допомоги продемонструвало в практичному аспекті недосконалість законодавства та нагальну необхідність приведення його до міжнародних стандартів.

# МЕТОДОЛОГІЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПРОБЛЕМ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В ПІЛОТНИХ РЕГІОНАХ

При розробці методології, метою моніторингу було визначено встановлення масштабів, специфіки, профілю, причин та наслідків безгромадянства стосовно осіб без громадянства чи осіб з невизначеним громадянством, котрі прибули до України переважно з Республіки Молдова чи невизнаної Придністровської Молдавської республіки (ПМР). Зважаючи на це, більшість моніторингових заходів мали своєю локацією прикордонні з Молдовою та ПМР райони Одеської, Вінницької та Чернівецької областей.

Для отримання необхідних даних застосовано наступну схему використання джерел інформації:

- аналіз нормативно-правової бази;
- вивчення досвіду вирішення подібних проблем в інших пострадянських країнах;
- інтерв'ювання осіб без громадянства;
- проведення фокус-групових досліджень;
- анкетування місцевих чиновників;
- отримання інформації через направлення інформаційних запитів;
- експертні опитування;
- аналіз судової та юридичної практики;
- аналіз звернень за правовою допомогою в рамках ініціативи;
- аналіз матеріалів в засобах масової інформації.

**Аналіз нормативно-правової бази** здійснено в порівнянні з міжнародними стандартами, в першу чергу положеннями Конвенції ООН 1954 року про статус апатридів та Конвенції ООН 1961 року про скорочення безгромадянства, а також рекомендаціями УВКБ ООН.

**Вивчення досвіду вирішення проблем безгромадянства** було сфокусовано в двох напрямках — площині імплементації положень Конвенцій ООН про статус апатридів та скорочення безгромадянства в національне законодавство Грузії та Молдови, а також проведення національних кампаній щодо виявлення, документування та легалізації осіб без громадянства чи з невизначеним громадянством (Киргизстан). Завдяки отриманому малому гранту в рамках проекту «Адвокація та підвищення спроможності уряду в сфері міграції», авторам видання вдалося особисто ознайомитися з досвідом вирішення проблем безгромадянства в цих країнах під час навчально-ознайомчих візитів.



## СКОРОЧЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В ПОСТРАДАНСЬКИХ КРАЇНАХ:

КОРИСНИЙ ДОСВІД ГРУЗІЇ, МОЛДОВИ ТА КИРГИЗСТАНУ



Видання «Скорочення безгромадянства в постраданських країнах: корисний досвід Грузії, Молдови та Киргизстану», Одеса, 2015.



Фокус-група «Проблеми безгромадянства: погляд місцевих чиновників», СМТ Красні Окна, 17 червня 2015 року.

Інтерв'ювання осіб без громадянства здійснювалося за спеціальною анкету, яка містила 15 відкритих питань. У випадку надання респондентом дозволу на використання в цілях проекту свого імені, історії та фото, додатково оформлялася згода на використання персональних даних. Основною особливістю та попередньою умовою здійснення таких дій є довіра осіб без громадянства до фахівця, який проводить інтерв'ю. Це потребує значних комунікаційних навичок, авторитету та в більшості випадків своєрідного «поручительства» місцевих лідерів (голів сільських рад, директорів шкіл тощо).

**Фокус-групові дослідження** були здійснені в складі двох груп — осіб без громадянства та місцевих чиновників. Сценарій фокус-груп був побудований за напівструктурованим принципом та містив фонові, основні та додаткові питання, а також заключну частину. Всього було проведено 6 фокус-групових досліджень, які не лише надали необхідну інформацію для моніторингу, але і залучили їх учасників до недискримінаційного ефективного вирішення проблеми.

**Анкетування** місцевих чиновників було здійснено після проведення семінарів «Міжнародні стандарти поведінки з особами без громадянства та їх впровадження в Україні» за спеціальною інтегрованою анкету.

**Інформаційні запити** направлені з метою отримання офіційної інформації щодо статистики, різноманітних кількісних даних та масштабів явищ, здійснені дії та прийняті рішення, наявні процедури та проблеми.

**Експертне опитування** передбачало, що після ідентифікації та короткого

вказання досвіду в сфері, експерт висловлює свою думку щодо 9 поставлених конкретних запитань (блоків запитань). Останнє десяте запитання має вільний характер та дозволяє експерту вказати інші аспекти з проблеми, побажання, коментарі, рекомендації.

**Аналіз судової та юридичної практики** здійснено використовуючи дані Єдиного державного реєстру судових рішень <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

**Аналіз звернень** за правовою допомогою в рамках ініціативи передбачав як узагальнення певних показників на підставі анкети клієнта, так і підготовку окремих кейсів щодо найбільш показових справ.

**Аналіз матеріалів ЗМІ** зосереджувався переважно на пошуку та вивченні наявних журналістських розслідувань в сфері безгромадянства чи в дотичних сферах.

Зважаючи на відсутність або низьку інформативність отриманих офіційних даних, було розроблено та впроваджено **підхід глибинного «польового» моніторингу в обраних 5 прикордонних районах Одеської області** (Кодимський, Котовський, Красноокнянський, Фрунзовський, Великомихайлівський).

Вказані райони для проведення «польового» моніторингу обрано не випадково. По-перше, відповідно до даних перепису населення 2001 року саме в Одеській області нараховувалось найбільша кількість осіб без громадянства (11491). По-друге, вказані райони межують з невизнаною ПМР та відповідно перебувають в більшій «зоні ризику». По-третє, саме в цих районах спостерігалась найбільш потужна співпраця та зацікавленість з боку місцевих органів влади та місцевого самоврядування. По-четверте, значно сприяло проведенню такого «польового» моніторингу Рішення №3 Одеської обласної міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення від 25.04.2014 року «Про здійснення правової освіти з питань оформлення українського громадянства та отримання ідентифікаційних документів особами без громадянства молдавської національності, спричиненого розпадом СРСР». Таке рішення було прийнято за пропозицією Одеської обласної організації ВГО «Комітет виборців України» та за сприяння Головного управління юстиції в Одеській області.

**Схема проведення «польового» моніторингу** виглядала наступним чином: запит до всіх сільських рад згідно «анкети для встановлення потенційної кількості та профілю осіб без громадянства»; отримання та аналіз інформації; розробка маршрутів та графіку виїздів до «проблемних» населених пунктів; особисті зустрічі з представниками сільських рад та уточнення інформації; інтерв'ювання осіб без громадянства за місцем їх перебування в складі змішаних мобільних груп (представники проекту та органів юстиції). Окрім цього, вдалося здійснити декілька моніторингових візитів до місць несвободи (зокрема виправних колоній) та задокументувати історії засуджених осіб без громадянства.



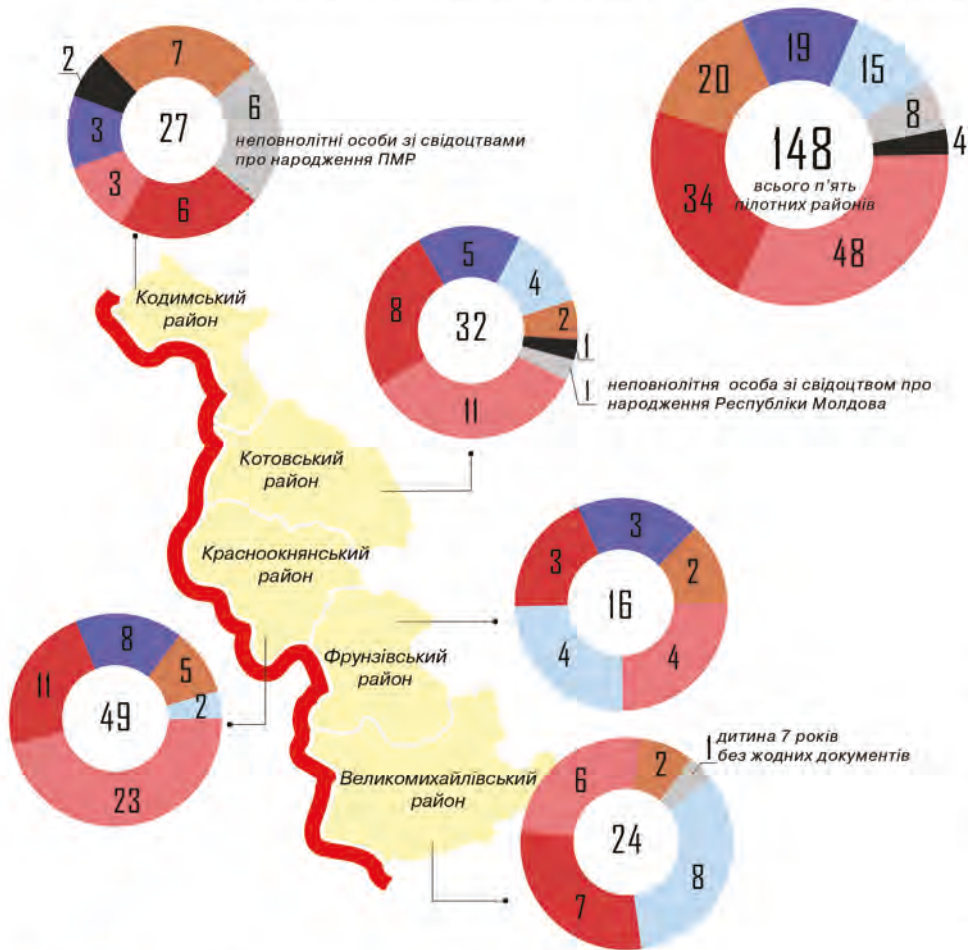
Інтерв'ювання осіб без громадянства в ході «польового» моніторингу, Одеська область.

Саме налагодження співпраці з сільськими радами та встановлення з ними довірливих відносин, виїзди до більшості сільських населених пунктів в обраних районах та безпосереднє спілкування з особами без громадянства чи з невизначеним громадянством дало свої результати. За інформацією сільських рад, вдалося встановити приблизну кількість недокументованих осіб без громадянства або з невизначеним громадянством в цих п'яти районах, котра досягає **близько 250 осіб**.

Мобільними групами здійснено інтерв'ювання **148 осіб без громадянства чи з невизначеним громадянством**, які жодним чином не документовані та відсутні в офіційних даних та статистиках. З цих осіб близько третини — це люди з недійсними в Україні паспортами колишнього Радянського Союзу, частина з паспортами невизнаної ПМР, інші лише зі Свідоцтвами про народження або взагалі без документів.

За свідченням людей, які понад 10-20 років перебувають без встановленого статусу та документів, кожного дня вони стикаються з неможливістю реалізувати або захистити свої базові права, такі як право на медичну допомогу, освіту, соціальний захист, свободу пересування, працевлаштування, створення сім'ї та багато інших. На питання що для Вас означає безгромадянство, більшість відповідали — «ти ніхто», «безвихідь», «неповноцінність».

## Кількість встановлених недокументованих осіб без громадянства (осіб з невизначеним громадянством)



Кордон між районами Одеської області та Придністровською Молдавською Республікою (ПМР)

- Кількість осіб з паспортами колишнього СРСР
- Кількість осіб з паспортами невизначеної ПМР
- Кількість повнолітніх осіб зі свідоцтвами про народження колишнього СРСР
- Кількість повнолітніх осіб зі свідоцтвами про народження Республіки Молдова
- Кількість повнолітніх осіб зі свідоцтвами про народження ПМР
- Кількість повнолітніх осіб без жодних документів
- Інші категорії

Незважаючи на те, що такі люди прожили в Україні більшу частину життя, вони не можуть віддати дітей до школи або отримати документи по її закінченню, зареєструвати шлюб та народження дитини, придбати нерухоме майно, відкрити банківський рахунок, офіційно влаштуватися на роботу чи розпочати підприємницьку діяльність, звернутися до суду для захисту своїх прав тощо. Більшу частину свого життя ці люди-невидимки змушені уникати співробітників правоохоронних органів, які можуть вимагати перевірки їх документів та помістити їх до пункту утримання нелегальних мігрантів.

**Юридична невизначеність жінок** (особливо у випадках перебування у фактично шлюбних відносинах з чоловіками, громадянами України), призводить до їх колосальної гендерної дискримінації та домашньому насильству. Такі жінки повністю позбавлені всіх форм державного захисту, в тому числі і від кримінальних злочинів (елементарно не можуть звернутися до правоохоронних органів чи суду).

Характерно, що жоден з опитаних не виявив бажання покинути територію України для отримання громадянства іншої держави. Таким чином, практично абсолютна більшість виявлених осіб без громадянства чи з невизначеним громадянством, **повністю пов'язана з Україною** житлом, працею, сімейними зв'язками тощо, і абсолютно втратили будь-який зв'язок з Молдовою, невизнаною ПМР чи іншою державою, звідки вони прибули. Майже у всіх є бажання отримати статус громадянина України і приносити користь державі.

*Красномовно це підтвердили два молодих хлопці по 20 років, які звернулися за правовою допомогою. Вони з батьками переїхали до України у 1990-х роках і прожили тут вже понад 15 років, навіть мають посвідки на постійне проживання. Кожен з них добровільно ходив до військкомату у 2014 році аби записатися до лав Збройних сил України і захищати нашу державу на Сході країни! Але відповідь для них була одна – особам без громадянства не місце в лавах збройних сил. Таким чином, молоді патріоти, які все життя прожили в Україні (хоча і народилися в Молдові), не можуть захистити країну в складний час. Що також цікаво, хлопці вважають себе українцями, і незважаючи на проблеми з отриманням українського громадянства, їхати до Молдови, де ця процедура набагато простіше, не збираються.*

Проведена на Одещині в 2014-2015 роках серія семінарів з питань безгромадянства та фокус-групи не лише підтвердили наявність численних фактів незадокументованого безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР, але і **продемонструвала значну зацікавленість місцевих чиновників у скороченні цього явища**. Наприклад, висловлюючи своє ставлення до зазначеної проблеми, представники органів місцевого самоврядування та державної влади (в тому числі і ДМС), підкреслили необхідність термінового вирішення питання статусу осіб без громадянства з боку держави. За результатами проведеного анкетування близько 170 місцевих чиновників, 58% з них вказали, що стикалися у межах своєї професійної діяльності з проблемами безгромадянства,

яке пов'язано переважно з розпадом СРСР. При необхідному вдосконаленні нормативної бази, близько 70% опитаних чиновників готові до активної співпраці з іншими органами влади, неурядовими організаціями та міжнародними установами для оперативного недискримінаційного вирішення проблем безгромадянства, спричиненого розпадом СРСР.

*Багато з представників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування своїми діями підтверджували готовність допомогти в легалізації осіб без громадянства. Однак, переважна більшість таких зусиль виявлялася марною, зважаючи на обмеження повноважень. Наприклад, для сприяння в легалізації Минзи Дмитра з с. Довжанка Красноокнянського району Одеської області (який мав лише свідоцтво про народження молдавського зразка), сільська рада взяла на себе ініціативу та звернулася до суду щодо підтвердження його проживання в Україні більше 20 років. На жаль, далі судового рішення справа не зрушила.*

Моніторинг показав також **декілька негативних тенденцій**. Зокрема, особи без громадянства з фактичним статусом, не віднайшовши можливості легалізуватися в Україні, **їдуть до невизнаної ПМР за її громадянством та працевлаштуванням**. Переважно це люди молодого та середнього віку, котрих Україна втрачає через відсутність продуманої міграційної політики.

*Показовою є ситуація Тетяни Вихристюк — матері шести дітей, яка проживає в с. Гребеники Великомихайлівського району Одеської області, яке знаходиться на самому кордоні з невизнаною Придністровською молдавською республікою. З документів жінка має лише паспорт колишнього СРСР, який вже тривалий час недійсний в Україні. П'ятеро її дітей вже дорослі та проживають в ПМР, так як не змогли легалізуватися в Україні при досягненні повноліття. Шостий наймолодший син досі не отримав навіть свідоцтва про народження, хоча народився та проживає в Україні. Тетяна вже давно зневірилася та навіть не надіється, що діти повернуться до України. Як й більшість людей, Тетяна була змушені тікати в Україну під час збройного конфлікту в ПМР. Але легалізуватися в Україні вона та її діти так і не змогли, тому змушені поневірятися з місця на місце поза пунктів пропуску державного кордону.*

В багатьох випадках **безгромадянство та безправний статус штовхає людей на злочини**. Для того, щоб вижити, зневірені люди часто вимушені йти на протиправні дії — зокрема, красти... Така участь спіткала Юлію із села Карабаново, та братів Сергія та Андрія із села Нова Шибка, які офіційно ніде не могли працевлаштуватися та вдалися до крадіжки, щоб прогодувати себе та свої сім'ї. Деякі з цих людей після відбуття покарання стали на шлях виправлення — зайнялися фермерством, але парадокс в тому що і така підприємницька діяльність для них також поза законом.



Ще більші **проблеми виникають у дітей**, батьки яких живуть з паспортами громадян колишнього СРСР. Де-юре їх не існує, оскільки свідоцтва про народження вони не мають. Після закінчення школи, такі особи документів про освіту отримати не можуть. Закритий для таких дітей шлях до вищої освіти, офіційного працевлаштування, оформлення шлюбних відносин, отримання соціальної допомоги тощо. По суті, діти стають заручниками бюрократичної державної машини, система якої не дає шансів цим людям узаконити свій статус. Що характерно, за словами осіб без громадянства чи з невизначеним громадянством, саме безправний статус їх дітей є найбільшим аргументом та мотивацією до легалізації свого статусу в Україні.

*Показовим прикладом та ілюстрацією проблеми може стати життєва історія трьох сестер Апіор з села Топали Красноокнянського району Одеської області, які переїхали з Молдови. Батьки Світлани, Олени та Надії приїхали з Молдови на територію України в далекому 1994 році. З об'єктивних причин, паспорт не встигли обміняти. Дівчата народилися на території України, проте документування народження здійснювалося в ПМР, оскільки за паспортом СРСР у відділі РАЦС за місцем мешкання видати свідоцтво про народження дітей відмовилися. Зараз батьків уже немає в живих, сестри живуть в Україні маючи на руках лише свідоцтва про народження зразка невизнаної ПМР. Через відсутність задокументованого статусу, своїх дітей сестри також не можуть оформити, соціальну допомогу на дітей не отримують...*



Під час надання правової допомоги, Одеська область.

Проблема безгромадянства у більшості випадків постає через те, що люди через різні підстави (складність встановленої процедури, правова неграмотність, втрачені документи, відсутність необхідних коштів тощо) не можуть самостійно легалізувати свій статус в Україні. Узагальнюючи результати проведеного анкетування з місцевими чиновниками (близько 170 осіб), можна виділити **основні проблеми та перешкоди** в оформленні статусу особи без громадянства та подальшій реалізації базових прав.

**Відсутність необхідних коштів** (25% по відношенню до інших причин). На думку голів сільських рад та представників територіальних органів ДМС, надзвичайно гострою є проблема крайньої нужденності і соціальної незахищеності осіб без громадянства. Відсутність офіційно наданого статусу осіб без громадянства фактично позбавляє їх не лише будь-яких форм соціальної допомоги з боку держави, а й навіть можливості забезпечити себе та свої сім'ї власною працею на законних підставах на час розгляду їх заяв про надання статусу.

Такі необхідні витрати як проїзд до територіальних органів ДМС, нотаріальне засвідчення необхідних копій документів та навіть виготовлення фотографій є непосильними для осіб без громадянства. Така ситуація є наслідком значно нижчого рівня оплати праці осіб без громадянства без документів — у рази менше від гарантованого державою мінімуму. Більш того, органи ДМС відповідно до національного законодавства зобов'язані спочатку накласти адміністративне стягнення у вигляді штрафу на особу, що звернулася із заявою про оформлення статусу особи без громадянства за незаконне перебування на території країни, що є додатковою перешкодою.

**Процедурні проблеми при оформленні статусу особи без громадянства, ускладнена процедура** (24% по відношенню до інших причин). Представники місцевих органів влади розкритикували чинне законодавство у сфері захисту прав осіб без громадянства, оскільки законодавчі норми не вирішують проблеми більшості осіб без громадянства. Перелік документів, необхідних для оформлення відповідного статусу є занадто складним та, у більшості випадків, нездійсненним для цих осіб. На думку учасників проведених семінарів, законодавець не врахував величезну кількість типових ситуацій, пов'язаних із втратою документів, відсутністю необхідних коштів тощо. В ході всіх семінарів більшість учасників висловлювали надію щодо узгодження національного законодавства із міжнародними стандартами, впровадження більш простих процедур визначення статусу особи без громадянства, а також необхідність проведення «міграційної» амністії.

**Правова неграмотність осіб без громадянства** (18% по відношенню до інших причин). Більшість осіб без громадянства не мають відповідних правових знань та не мають фінансової можливості звернутися за необхідною консультацією до правників. В той же час, у більшості випадків територіальні органи ДМС не завжди готові роз'яснити положення національного законодавства та лише надають у відповідь на звернення формальний перелік документів для оформлення статусу особи без громадянства.

Крім того, треба також звернути увагу й на той факт, що прикордонні сільські громади знаходяться на значній відстані від районних та обласних центрів, що суттєво звужує можливості отримання безоплатної правової допомоги, а також значно впливає на її якість. У свою чергу, представники ДМС підкреслили, що вони не мають ні організаційної, ні технічної можливості надавати консультації та роз'яснення особам без громадянства. З огляду на це, державі разом з НУО необхідно приділити значну увагу проведенню інформаційно-просвітницьких кампаній, особливо у віддалених сільських районах України. Разом з тим, необхідно впроваджувати безоплатну правову допомогу для такої категорії осіб, яка б надавалась безпосередньо на місцях й відповідала нагальним потребам та очікуванням осіб без громадянства.

Серед основних проблем, з якими стикаються особи без громадянства через відсутність належним чином оформленого статусу та відповідних документів, учасники анкетування виділили **неможливість отримання соціальної допомоги та виплат (21%)**, а також **неможливість реєстрації постійного чи тимчасового проживання (19%)**. Голови сільських рад разом з представниками органів ДМС звернули увагу на суттєві перешкоди в процесі оформлення статусу осіб без громадянства через неможливість реєстрації їх місця проживання. Ця проблема має два основні аспекти: по-перше, не всі особи без громадянства мають власне чи орендоване житло для подальшої реєстрації місця проживання; по-друге, великий відсоток житлових будівель у сільській місцевості не зареєстровано БТІ/Державною реєстраційною службою, що унеможливорює процес реєстрації місця проживання для їх власників.

Так, в одній із сільських громад Котовського району Одеської області сільський голова була змушена зареєструвати більше 10 недокументованих осіб без громадянства у своєму власному домі з метою сприяння в оформленні статусу особи без громадянства. Якщо громадяни України у випадку відсутності постійного або тимчасового місця проживання мають можливість зареєструвати своє місце проживання у Центрі обліку бездомних громадян, то особи без громадянства позбавлені такого права. Таке положення справ прямо суперечить нормам ратифікованих Україною конвенцій ООН про статус апатридів та скорочення без громадянства, які забороняють дискримінаційне ставлення до осіб без громадянства у порівнянні з громадянами країни. Представники територіальних органів ДМС також підкреслили **неефективний розподіл владних повноважень у системі ДМС**. На сьогоднішній день територіальні органи ДМС вимушені передавати заяви осіб без громадянства на розгляд до центрального апарату ДМС, що суттєво ускладнює та затягує процес оформлення статусу особи без громадянства. Делегування повноважень територіальним органам ДМС, які безпосередньо працюють з такими особами, дозволило би більш ефективно розглядати їх заяви з приводу отримання статусу особи без громадянства з урахуванням конкретної ситуації.

**Таким чином, результати пілотного «польового» моніторингу в окремих прикордонних районах Одещини дають значні підстави припускати, що виявлені проблеми безгромадянства можуть торкатися всіх регіонів України, особливо з прикордонною специфікою.**

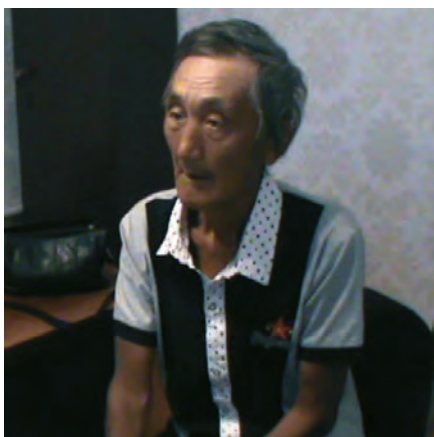
## «ГОЛОСИ ЮРИДИЧНИХ ПРИВИДІВ»: ВИБРАНІ ІСТОРІЇ

В цьому розділі описані **реальні історії людей**, життя яких повністю залежне від їх недокументованого статусу. Ці історії ілюструють типові проблеми безгромадянства, спричинені розпадом Радянського Союзу.

Більшість з цих історій відображають основну специфіку піднятих проблем безгромадянства — тривалий час перебування в статусі негромадян та безправне становище; марні спроби легалізувати своє перебування та бездіяльність владних органів; відношення до України як держави, з якою планують майбутнє та готовність таке майбутнє захищати. Описані історії стали основним матеріалом для підготовки звернень до органів ООН щодо порушень прав людини, а також використовуються для інформаційного висвітлення проблем безгромадянства та адвокації вдосконалення законодавства у відповідній сфері.

### Історія Лі Олександровича Алгера, який переїхав в Україну з Узбекистану.

На початку 1990-х років Україна була популярним місцем для трудової міграції з боку жителів різних республік колишнього Радянського Союзу. Ліберальне міграційне законодавство країн СНД, яке тільки проходило етап свого становлення, дозволяло власникам радянських паспортів переміщувати з країни в країну в пошуках більш зручного місця постійного проживання. У той час, мало хто з громадян колишнього СРСР звертав увагу на таке поняття як національне громадянство. Люди були зайняті виживанням і спробою облаштуватися в умовах турбулентності і постійних потрясінь, які сталися після розпаду Радянського Союзу. Одним з таких людей був і Лі Алгер, який переїхав в Україну з Узбекистану.



Лі Алгер.

Лі народився в 1950 році в місті Самарканд в Узбекистані. Після розпаду Радянського Союзу країну охопило полум'я збройного конфлікту на етнічному ґрунті, який забрав багато людських життів і повністю зруйнував економіку регіону. У зв'язку з цим, Лі як досвідчений працівник сільськогосподарської сфери, не міг себе реалізувати та змушений був покинути Узбекистан. Таким чином, в 1994 році Лі з'явився в Україні на Одещині. Будучи затребуваним фахівцем в галузі сільського господарства, наш герой без проблем знайшов постійну роботу в Татарбунарському районі Одеської області в агропромисловій сфері. На руках у нього був паспорт колишнього СРСР зразка 1974 року. На той момент Лі не замислювався про будь-які правові або соціальні гарантії. Працював він неофіційно, відповідно, йому не зараховувався ні трудовий, ні пенсійний стаж. У той же час, неофіційний заробіток дозволяв йому вести гідне життя, не думаючи про можливі проблеми. У 1998 році у нього і громадянки України народився син. У зв'язку з відсутністю документів, Лі не був записаний батьком дитини. Більш того, в графі «батько дитини» був вказаний інший чоловік. Зроблено це було для того, щоб в майбутньому уникнути проблем з одержанням документів для дитини. Поступово здоров'я Лі почало погіршуватися. Він вже не міг виконувати всю необхідну роботу, що позначилося на заробітку. Дало взнаки і неофіційне працевлаштування — у Лі не було права на пенсію та інші соціальні гарантії. Більш того, для держави взагалі його офіційно не існувало. Такий стан речей поступово зруйнував сім'ю і Лі залишився наодинці зі своїми проблемами.

На сьогоднішній день, з документів у Лі є лише паспорт колишнього СРСР, який вже давно недійсний в Україні. Коли Лі усвідомив, наскільки сильно він обмежений у базових правах через відсутність у нього офіційно закріпленого статусу, він забив тривогу і почав звертатися в усі можливі державні інстанції з метою отримання громадянства України. Зокрема, Лі неодноразово звертався до сільської ради та територіальні органи ДМС Одеської області з метою вирішення своєї проблеми. Однак, звернення до ДМС з метою отримання громадянства України або посвідки на проживання не дали ніяких результатів. Незважаючи на те, що відповідно до закону України «Про імміграцію», Лі має право на отримання посвідки на проживання, у нього немає необхідних документів, а саме, документів що засвідчують особу. На питання Лі, що для нього означає «дім», він зі сльозами на очах відповів, що для нього це держава, в якій він живе, де у нього є сім'я, син.

Колишній секретар сільської ради, говорячи про непросту долю Лі, не приходила сліз. Вона розповіла про проблеми, з якими зіткнувся не тільки сам Лі, але і його син. Спільно зі співробітниками відділу державної реєстрації актів цивільного стану районного управління юстиції та сектору Державної міграційної служби, а також працівниками сільської ради, незважаючи на істотні бюрократичні перепони, завдяки небадужості місцевих чиновників, син Лі зміг все ж отримати паспорт і стати студентом ВНЗ.

На жаль, наразі ситуація Лі досі залишається невирішеною. Сьогодні, колись успішний і працюючий працівник залежить від гуманітарної допомоги небадужих жителів його вже рідного села Трапівка Татарбунарського району Одеської області і повністю ігнорується з боку держави.

## Історія Овчіянець Іри Арсенівни, яка переїхала в Україну з Азербайджану.

Овчіянець Іра Арсенівна народилася в 1937 році в селі Гошакенд, Азербайджан. На початку 1990 року, Іра Арсенівна разом з родиною, як етнічні вірмени, змушені були тікати з Азербайджану у зв'язку з початком етнічного збройного конфлікту. В місті Баку вони залишили всі свої речі і заощадження, а також зароблену важкою працею квартиру.

23 січня 1990 року Іра Арсенівна прибула до м. Одеси. На руках у неї були паспорт Радянського Союзу, трудова книжка та довідка, видана місцевою владою Азербайджану, про те, що Овчіянець І.А. була спрямована до Одеси в статусі біженця. Разом з Ірою Арсенівною в Україну перебралися її сини — Захар та Арам.



Довідка, видана Овчіянець Іри Арсенівни.

Спочатку, сім'я Овчіянець розраховувала на швидке вирішення конфлікту і повернення додому. Тому, до вересня 1990 року жили в селі Вікторівка Одеської області, разом з родичами. У вересні сім'я вирішила перебраться в місто Одесу і почати облаштовувати своє життя — Іра Арсенівна офіційно працевлаштувалася, сім'я орендувала квартиру. Більш того, в 1993 році, Іра Арсенівна отримала прописку в свій паспорт, а з часом і вкліла нову фотокартку як того вимагав закон.

У 1999 році родина змогла викупити невелику частину комуни — Іра Арсенівна отримала постійну прописку в Одесі. Варто також відзначити, що в 1993 році їй була призначена і виплачувалась пенсія у зв'язку з досягненням відповідного віку. Незважаючи на це, Іра Арсенівна продовжувала працювати кухарем у дитячому садку-яслах. Загальний трудовий стаж в цій установі склав 24 роки.

Весь час Іра Арсенівна намагалася узаконити свій статус і факт перебування в Україні. Її діти і, з часом, онук отримали громадянство України, а Іра Арсенівна все ніяк не могла перемогти бюрократію. Через правову неграмотність, в 2008 році Іра Арсенівна була документована посвідкою на право постійного проживання в Україні як особа без громадянства. У документі зазначалося, що вона прибула в Україну лише в 2000 році. І це все, незважаючи на безперервну роботу в дитячому садку більше 18 років (на момент отримання посвідки), а також наявності інших доказів проживання в Україні до 2000 року. Причин і обґрунтування такого запису досі у неї немає.

### **Історія Портнової Анастасії Вікторівни, яка переїхала в Україну з Молдови.**

Анастасія Портнова народилася в 1988 році в Молдові. В результаті збройного конфлікту, який охопив країну на початку 1990-х років, сім'я Портнової опинилася на території невизнаної Придністровської Молдавської республіки в місті Бендери. У 2012 році Анастасія вирішила продати частину будинку в Бендерах, яка залишилася у неї після смерті матері, і переїхати в Україну в пошуках кращого життя. Рідне місто, так і не оговтавшись після конфлікту, не могло запропонувати їй гідні умови для самореалізації.



Анастасія Портнова.

У 2012 році, Анастасія Портнова приїхала в місто Котовськ Одеської області. На руках у неї були наступні документи: паспорт, виданий владою невизнаної ПМР, свідоцтво про народження радянського зразка. У тому ж 2012 році, документи Анастасії були вкрадені. У неї залишилася лише копія свідоцтва про смерть матері. За фактом крадіжки було написано заяву в міліцію. За даними Анастасії, міліція направила повідомлення про даний факт владі Республіки Молдова. На жаль, документи так і не були знайдені.

Зіткнувшись з проблемою безгромадянства в звичайному житті, а саме звернувшись до лікарні за медичною допомогою, Анастасія почала посилено намагатися легалізувати свій статус в Україні. Звернення в ДМС України, РАЦС, паспортний стіл та інші державні органи та установи були безрезультатні. Анастасія зверталася так само і в паспортний стіл міста Кишинєва, однак і це звернення не принесло бажаного результату.

Сьогодні, після трьох років звернень до державних органів двох країн, Анастасія Портнова залишається заручницею недосконалості правової системи в галузі безгромадянства. У неї відсутні будь-які документи, що засвідчують особу і, що найжахливіше, — можливість їх отримання в Україні. Анастасія намагається вести звичайний спосіб життя, незважаючи на таке катастрофічне правове становище. Більше того, її коханий чоловік, з яким вона живе в незареєстрованому шлюбі, є учасником Антитерористичної операції і захищає як раз державу, яка відмовляється захистити інтереси його сім'ї. З кожним роком, відсутність прав стає дедалі відчутнішим для Анастасії.

### **Історія Плешка Тимофія Миколайовича, який переїхав в Україну з Молдови.**

Плешка Тимофій Миколайович народився 1 грудня 1971 року в смт Чімішлія Республіки Молдова. Після закінчення строкової служби повернувся і став постійно проживати в с. Катеринівка Чімішлійського району. В 1997 році прибув в гості до селища Березіно на Одещині, де познайомився з дівчиною та в зв'язку з чим вирішив залишитися в Україні. На момент переїзду мав паспорт громадянина Радянського Союзу із відміткою про приналежність до громадянства Молдови.

Одружився, від шлюбу народилося двоє дітей: дочка Наталія (1997 року народження) та син Сергій (1998 року народження). Діти в подальшому отримали документи громадян України. Сам Тимофій Миколайович встав на військовий облік та працював на хлібокомбінаті в смт. Тарутине. Однак на початку 2000 років хлібокомбінат був ліквідований і він був звільнений за скороченням штатів. Через такі події сімейне життя не склалося і він змушений був припинити свої стосунки з дружиною, став жити в цивільному шлюбі з іншою жінкою.

За цей період, він неодноразово звертався в різні інстанції до органів державної влади України, щоб вирішити питання отримання громадянства України. Йому в цьому було відмовлено. Надалі через посольство Республіки Молдова в Україні він зміг виїхати до Молдови. Звертаючись у владні структури Республіки Молдова, намагався там вирішити проблему громадянства. Однак, завжди отримував відповідь — як громадянин Республіки Молдова він не значиться. З огляду на такі обставини, Тимофій повертається в Україну.

І ось, настав березень 2014 року, в Україні оголошена мобілізація. Сержанту Плешка Т.М. вручають повістку про його мобілізацію до ЗС України. Тимофій,



отримавши повістку, не став ухилятися, а одразу прибув на збірний пункт. При бесіді з військовим комісаром чоловік пояснив, що він не є громадянином України, і у зв'язку з цим, не може бути мобілізований. Але йому було сказано буквально наступне: «Ви проживаєте на території України більше п'яти років, а тому автоматично є громадянином України». Так, Плешка Т.М., особа без громадянства з недокументованим статусом стає військовослужбовцем ЗС України та направляється для проходження служби в Білгород-Дністровський прикордонний загін. Там, він приймає присягу на вірність народу України, там він також робить заяву, що не є громадянином України. Командири не знали що їм робити. Зі слів Тимофія, вони стали з'ясувати у свого керівництва, як чинити. Все ж Тимофій прийняв присягу, однак у його військовий квиток запис про це зроблено не було.



Тимофій Плешка.

Після прийняття Присяги, отримавши бойову зброю, сержант Плешка ніс службу по охороні державного кордону України. Надалі він був відряджений у складі групи військовослужбовців для несення служби в зону АТО, в місто Лисичанськ. Перебуваючи в АТО він отримав позивний «Легіонер». На його запитання, а чому Легіонер, товариші відповіли, що він як іноземець у французькому легіоні. Службу ніс справно, без зауважень. Знав, що захищає свою другу Батьківщину, в якій живуть його діти, і на яку напав ворог. В зоні АТО отримує травму (захворювання хребта), у зв'язку з чим рішенням командування направлений на лікування у військовий госпіталь. Після лікування був визнаний придатним до несення військової служби і продовжив її в Білгород-Дністровському прикордонному загоні.

Після демобілізації Тимофій прибув на постійне місце проживання в селище Безрезіно Тарутинського району. Незважаючи на перебування в зоні бойових дій, йому не вручили посвідчення учасника бойових дій, він не може працевлашту-

ватися. «Легіонер» не сумує, він сповнений сил і енергії, він хоче ще раз потрапити під мобілізацію і продовжити нести службу. Він чекає, що Країна побачить його і почує його прохання про узаконення свого статусу.

### **Історія Молкосян Олени Василівни, яка переїхала в Україну з Молдови.**

Олена Молкосян народилася в 1977 році в місті Таганрог, Росія. У цьому ж році сім'я Молкосян переїхала на постійне місце проживання в село Чобручі, Молдавської РСР. У 90-х роках, в ході Придністровського збройного конфлікту село Чобручі стало територією невизнаної Придністровської молдавської республіки. Таким чином, Олена отримала паспорт від фактичної влади ПМР.

На початку 2000-х років, Олена через масове безробіття в рідному краї змушена була переїхати в Україну. На руках у неї були тільки паспорт невизнаної ПМР і свідоцтво про народження радянського зразка. Відразу ж після переїзду, паспорт був безповоротно загублений.



Олена Молкосян.

В Україні Олена народила дев'ятох дітей (станом на 2015 рік, від 19 років до 3-х місяців). Обидва батька є громадяни України. Однак, через відсутність документів, шлюби Олени не були офіційно оформлені. Більше того, з дев'яти дітей, тільки в одного є свідоцтво про народження, що було видане винятково завдяки рішучості чиновників сільської ради та районного РАЦСу. Інші діти мають тільки лише медичні свідоцтва про народження. У місцевій школі адміністрація пішла назустріч Олені і допустила всіх дітей до навчання. У той же час, атестат про освіту діти отримують виключно після оформлення документів.

Тривалий час Олена разом зі своїм чоловіком намагається оформити свій статус в Україні. За допомогою чиновників місцевої адміністрації та територіального управління юстиції були отримані довідки про відсутність громадянства від консульства Республіки Молдова та Російської Федерації. Неодноразові звернення в ДМС не принесли результатів — незважаючи на наявність права на імміграцію, Олена не може надати регламентовані законом документи. Крім того, 17 липня 2012 року Тарутинський районний суд Одеської області засудив Олену Молкосян до 4 років і 6 місяців позбавлення волі з випробувальним терміном 2 роки за злісне невиконання батьківських обов'язків (ч. 4 ст. 166 КК України). Підставою для вироку став той факт, що діти Олени не були влаштовані в школу і відставали в розвитку.

На сьогоднішній день, територіальні органи ДМС не можуть підтвердити статус Олени як особи без громадянства та надати їй дозвіл на проживання. Все це, незважаючи на той факт, що Олена, як мати громадян України, має право на отримання громадянства України у спрощеному порядку. Але, в реаліях правової невизначеності, вона досі змушена боротися за існування себе і своєї сім'ї.

### **Історія Даскала Семена Івановича, який переїхав до України з Молдови.**

Історія Даскала Семена Івановича, 1983 року народження, доволі схожа на долі багатьох мешканців прикордонних районів Одеської області. У 1992 році Семен разом з батьками переїхав до Одеської області на постійне місце проживання. Спочатку сім'я мешкала у Тарутинському районі, але пізніше Семен переїхав до с. Білолісся Татарбунарського району. В Україні Семен протягом п'яти років навчався у школі, проте жодних документів по її закінченню не отримав, оскільки не мав паспорту.

Згодом, Семен створив сім'ю, але свої стосунки знов ж таки не зміг узаконити, оскільки у нього відсутній будь-який паспортний документ. У 2014 році у нього народилась донька Ангеліна, яку сім'я змушена була зареєструвати на прізвище матері.

За допомогою родичів та працівників сільської ради, Семен почав звертатися до різних державних установи України та Молдови. На жаль, ці звернення не дали жодних результатів. Практично всі державні органи констатували факт його народження і проживання, але на цьому все і закінчилося. Так, сільська рада надала довідку про підтвердження факту проживання в Україні з 1992 року, Вознесенська школа Тарутинського району, зі свого боку, підтвердила факт навчання у 1992-1995 роках. Більш того, у 2014 році Семен отримав свідоцтво про народження, видане молдавськими державними органами. В той же час, компетентні органи Молдови надали довідку про відсутність у Даскала Семена молдавського громадянства.

## **Історія Ніколова Євгена Миколайовича, який переїхав до України з Російської Федерації.**

21 серпня 2015 року до громадської приймальні з питань безгромадянства в м. Татарбунари Одеської області звернувся Ніколов Євген, 1989 року народження, уродженець Кам'янського району Воронежської області, Російської Федерації. З ідентифікаційних документів у Євгена є лише довідка з медичної установи про народження.

У 1997 році разом зі своїми батьками Євген переїхав на територію України на батьківщину свого батька. В Україні пішов до школи, яку закінчив, але документа про освіту не отримав, оскільки були відсутні паспортні документи громадянина України. Життя ставило перед ним свої вимоги та випробування. Зараз він перебуває у незареєстрованому шлюбі, має двох дітей: сина 2013 р.н. та доньку 2015 р.н. У зв'язку із неможливістю отримати документи, діти були зареєстровані на прізвище матері. Наразі, Євген не в змозі вирішити проблемні питання такі як: працевлаштування на високооплачувану роботу, виїзд за межі України, реєстрація шлюбу, отримання медичної допомоги та інше.

## **Історія Зарецької Юлії Борисівни, яка переїхала до України з Молдови.**

Юлія Зарецька народилась у 1985 році в Молдові. У зв'язку із Придністровським збройним конфліктом 1992 року, сім'я опинилася на території незвіданої Придністровської Молдавської республіки. У 1998 році, разом з батьками, неповолітня Юлія переїхала до Одеської області на постійне проживання.

На Одещині їй виповнилося 16 років, але громадянство України вона отримати не змогла. Аби мати хоч якийсь статус, Юлія оформила громадянство та отримала паспорт незвіданої Придністровської Молдавської республіки.

В Україні Юлія народила двох дітей, проте офіційно оформити їх народження не вдалося. Крім того, їй також відмовили в наданні посвідки на постійне місце проживання, тому що Придністровська молдавська республіка — незвідана Україною держава. В територіальному підрозділі міграційної служби Одеської області дівчині відповіли, що вона — ніхто, і офіційно ні вона, ні країна, що видала їй паспорт — не існують... Тоді Юлія була змушена в 2014 році поїхати до Молдови, щоб спробувати там отримати громадянство і якимось чином узаконити свій статус. Отримати громадянство Молдови виявилось просто, і за деякий час дівчина повернулася до України з молдавським паспортом та свідоцтвами на дітей. Проте Юлія прагне до українського громадянства, яке можна отримати лише у разі відмови від громадянства Молдови.

## **Історія Конєва Віктора Борисовича, який приїхав в Україну з Таджикистану<sup>19</sup>.**

Віктор Конєв народився в 1988 році в місті Чкалов, Ленінабадського району, Таджикистан. Віктора виховувала мати, батько помер, коли Віктор був ще маленьким. В середині 1990-х років мати відправила Віктора на літо до своїх родичів в Одеську область. З невідомих причин, зв'язок з нею відразу ж перервався. З того часу, Віктор більше не бачив маму. На руках у нього залишилося лише свідоцтво про народження радянського зразка. Він закінчив в Україні школу, однак через відсутність документів, не зміг отримати атестат про освіту. Крім того, з моменту досягнення 16 років, гостро стала проблема отримання паспорта.

Небайдужі сусіди, які знали сім'ю Конєвих ще по далекому Таджикистану, намагалися допомогти Віктору у подоланні бюрократичних перепон. Спочатку спробували розшукати матір Віктора — проте листи, відправлені в Таджикистан, так і залишилися без відповіді. Звернення в паспортний стіл МВС також були безрезультатні, оскільки Віктор Конєв не був громадянином України. Тоді вони звернулися до органів опіки та піклування, з метою усиновити Віктора та дати можливість влаштувати своє життя. Але і тут чекала відмова з боку держави.

У липні 2012 року, за підтримки родичів і небайдужих людей, Віктор звернувся в ДМС Одеської області з заявою про отримання паспорта. В рамках встановлення громадянства Конєва, ДМС зробило запит до Таджикистану щодо його громадянства. На підставі відповіді уповноважених органів Таджикистану було встановлено, що Віктор Конєв не мав громадянства цієї країни. Більше того, за запитом ДМС, органи МВС провели процедуру встановлення особи Віктора, так як у нього не було жодних документів, що засвідчують особу, крім свідоцтва про народження. Незважаючи на всі проведені процедури і наявність підстав, ДМС відмовило Конєву в наданні громадянства та його документуванні. У 2015 році, ДМС повторно відмовило Віктору з питання отримання громадянства.

## **Історія сестер Мунтян, які переїхали в Україну з Молдови.**

До України сім'я Мунтян у складі батька, матері та п'яťох сестер переїхала у 1996 році з невеликого села Темелеуць Каларашського району центральної частини Молдови. Причиною переселення стало вимушене безробіття батьків — їх скоротили з місцевого консервного заводу. Спочатку сім'я переїхала до села Кохановка Ананьївського району Одеської області, де проживала сестра матері. Батьки Тетяни там влаштувалися працювати на місцеву ферму.

Тетяні Мунтян на час міграції до України було 9 років, вона якраз закінчила в Молдові три класи школи. Після переїзду до України, в школі вона більше не на-

<sup>19</sup> Особисті дані змінено.

вчалася — «мати не пустила». Саме з цього моменту Тетяна дізналася про своє безгромадянство і про те, що вона значно обмежена в багатьох своїх правах.

З чотирьох сестер Тетяни лише двом (у яких інший батько), мати оформила українське громадянство. Олена, Вероніка та Тетяна мали лише свідоцтво про народження, видане в Молдавській РСР та близько 18 років були фактично особами без громадянства. Щоправда, можливість оформити українське громадянство на той час була, але потрібно було сплатити близько 600 гривень за оформлення документів на одну дитину. Мати відмовилася це зробити, сказавши що «і так повинні дати».

З Ананьївського району велика сім'я Мунтян переїхала до Красноокнянського району Одеської області, з яким і пов'язано все життя Тетяни Мунтян. Тут вона знайшла двох своїх чоловіків, тут народилися всі її діти. Наразі Тетяна має шестеро дітей — Наталю (11 років), Владислава (7 років), Івана (6 років), Юлію (5 років), Дарію (3 роки) та Марію (1 рік). Всі діти народилися в селі Федорівка Красноокнянського району. Двоє наймолодших дітей від теперішнього чоловіка, громадянина України Леоніда, з котрим Тетяна проживає в громадянському шлюбі. Інші четверо дітей від попереднього чоловіка, відносини з яким також не були оформлені. Всі діти до моменту оформлення свідоцтв про народження у 2013 році, жодним чином ніде не були зареєстровані та мали лише довідку про народження з медичної установи. В школі ситуацію з безгромадянством дітей зрозуміли та прийняли навчатися без проблем, однак за однієї умови — оформити статус та необхідні документи до її закінчення. У протилежному випадку — діти не отримають жодних документів про освіту. Взагалі, безгромадянство значно обмежувало права всієї родини, за словами Тетяни Мунтян це «коли ти навіть не людина, оскільки без бумажки ти ніхто».

Тривалий час Тетяна разом з сестрами намагалися оформити свій статус в Україні. Зокрема, Тетяна Мунтян зверталася до паспортного столу (пізніше міграційної служби) в районному центрі Красні Окна, в місті Одесі. Зверталася до консульства Республіки Молдова в місті Одесі та навіть отримала за 500 гривень довідку про відсутність громадянства Молдови. Платила за офіційний переклад своєї «метрики», збирала інші документи. Питання ускладнювалося тим, що в свідоцтві про народження Тетяни була допущена помилка — вона була записана як Мунтяну, на відміну від інших членів сім'ї, які значилися як Мунтян. Поки документи збиралися, змінювалися вимоги законодавства щодо їх кількості та змісту, термін дійсності багатьох документів спливав, і потрібно було все розпочинати спочатку.

Такі безуспішні спроби оформити свій статус в Україні відбувались на фоні значного зuboжіння, та тривали більше 4 років, починаючи з 2008 року. Щодо оформлення статусу дітей Тетяна зверталася до відділу РАЦС у Красних Окнах, проте «метрики» дітям без посвідки на проживання в Україні відмовлялися робити. Незважаючи на такі перепони, Тетяна жодного разу не замислювалася покинути Україну, всі її плани та сподівання були пов'язані виключно з Україною та офіційним оформленням свого статусу.

В 2012 році за справу взялися спільно юристи Одеської обласної організації ВГО «Комітет виборців України» та фахівці Котовського міжрайонного управління юстиції, значне сприяння надав Ставрівський сільський голова Гупало Анатолій Андрійович. Юристи КВУ на безоплатній основі надавали постійні правові консультації та забезпечили юридичний супровід справи, готували необхідні заяви та інші документи, зверталися до всіх можливих органів влади для пришвидшення вирішення проблеми. Звернутися за допомогою до юристів Тетяну спонукало в першу чергу безправне становище власних дітей.

Фінансову допомогу надав директор СВК «Ставрівське», в якому працював громадянський чоловік Тетяни. Адміністрація підприємства виділила в рахунок подальшої заробітної плати, без процентів, 22 000 гривень. Вся ця сума пішла на оформлення посвідки на проживання в Україні — підготовку, отримання, переклад документів, сплату необхідних зборів, витрати на дорогу тощо. Чоловік і досі цю суму відробляє, адже працює різноробочим з зарплатнею 1000 — 1500 гривень.

Нарешті, 5 листопада 2012 року Тетяна разом з сестрами Оленою та Веронікою отримали статус осіб без громадянства та довгоочікувану посвідку на постійне проживання в Україні, котра видана безстроково, з зазначенням місця постійної реєстрації. Одразу ж Тетяна отримала ідентифікаційний код.

Далі постало питання про оформлення свідоцтв про народження дітей. Лише після того, як через районну прокуратуру було піднято це питання в обласному РАЦС,



Тетяна Мунтян з дітьми.

проблема зрушила з місця. Свідоцтво про народження всіх 6 дітей оформили через звернення посадової особи, громадянство дітей зазначено українське.

Зараз Тетяні Мунтян лише 27 років, вона будує плани на своє подальше майбутнє, доглядає за дітьми, поряється на городі та біля домашньої худоби. Отримання офіційного статусу особи без громадянства кардинально вплинуло на Тетяну Мунтян та її сім'ю, всі вони отримали «квиток» в майбутнє. В травні 2013 року Тетяна Мунтян вперше отримала соціальну допомогу на дітей, на ці гроші у вересні цього ж року придбали будинок в селі Ставрово. За словами Тетяни Мунтян, купили будинок щоб «дітям було ближче ходити до школи та дитсадка, і ходити не по болоту».

Завдяки отриманню статусу членів багатодітної родини та певним пільгам, отримання соціальної допомоги на дітей сім'я забезпечила собі мінімальні фінансово-матеріальні умови для проживання. Діти легально навчаються в школі, в минулому році завдяки державній програмі та невеликих батьківських коштах навіть змогли оздоровитися в літніх дитячих таборах, зокрема у Молодій Гвардії в місті Одесі. Всі діти зможуть отримати документи про отримання середньої освіти, за бажанням продовжити навчання, легально працювати, створити сім'ю, приймати участь в політичному житті країни, іншим чином повноцінно себе реалізувати.

### **Історія Ротар Ксенії Богданівни<sup>20</sup>, яка переїхала в Україну з Молдови.**

Ксенія Богданівна народилась у 1954 році у Молдавській РСР. У 1979 році разом із 6-річним сином переїхала до м. Горлівка, Донецької області. Там вона влаштувалась на роботу на базу зберігання рибної продукції. Наприкінці 1980-х років Ксенія Богданівна вийшла заміж за громадянина Української РСР та взяла його прізвище. Протягом більше десяти років вона була прописана за місцем проживання у м. Горлівці. Проте, у квітні 1991 року, через сімейні обставини Ксенія Богданівна була змушена виписатись та повернутись до Молдови. Там вона отримала тимчасову прописку у гуртожитку.

Незважаючи на переїзд та прописку у Молдові, Ксенія Богданівна все рівно була змушена повернутись до України, в Одеську область. За словами жінки, у Молдові через наявність відмітки про попередню прописку у Горлівці, вона не мала можливості працевлаштуватись.

Ксенія Богданівна майже 20 років була сезонним працівником у різних фермерських господарствах Одеської області. Треба зазначити, що у багатьох випадках вона працювала із занесенням відповідних записів до трудової книжки.

У 2009 році жінка була засуджена районним судом Одеської області до 9 років

---

20 Особисті дані змінено



позбавлення волі. Відповідно до вироку суду, Ротар Ксенія Богданівна є особою без громадянства. Відбуваючи покарання у виправній установі Одеської області, Ксенія Богданівна вирішила нарешті переоформити свої документи та отримати замість паспорту колишнього СРСР паспорт громадянки України, в якій вона прожила майже 36 років.

У квітні 2014 року працівники виправної установи звернулись до територіального органу ДМС України у м. Горлівка з метою підтвердження дати випуски Ксенії Богданівни. Відповідно до наявних даних, територіальний орган ДМС України у м. Горлівка не зміг підтвердити або надати іншу інформацію щодо дати останньої прописки та випуски. Протягом 2014-2015 років, виправна установа неодноразово зверталась до Консульства Республіки Молдова з метою підтвердження факту наявності/відсутності громадянства у Ротар, але не отримало жодної офіційної відповіді. Лише в телефонній розмові, співробітники консульства повідомили, що в них немає даних про молдавське громадянство жінки.

У грудні 2014 року, з метою документування Ксенії Богданівни та оформлення паспорта громадянки України, виправна установа звернулась до територіального органу ДМС України у м. Одесі. Згідно відповіді територіального органу ДМС України, Ксенія Богданівна має підстави для набуття громадянства України, як особа, яка постійно проживала на території України до 24.08.1991 року. В той же час, їй необхідно подати паспорт, де зареєстроване її місце проживання.

Крім того, наприкінці 2015 року, Ксенія Богданівна звернулась до центру надання безоплатної правової допомоги з метою відновлення паспорта. Відповідно до відповіді Одеського регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги, ситуація Ксенії Богданівни не підпадає під необхідні критерії чинного законодавства для надання безоплатної вторинної правової допомоги.

### **Історія Тінової Олени Іванівни<sup>21</sup>, яка постійно перебувала в Україні.**

Олена народилась у 1984 році у Білій Церкві, Української РСР. Батьків вона майже не пам'ятає: тато залишив родину, а мати померла, коли Олена була ще маленькою. На виховання її прийняла рідна тітка, яка мешкала у невеликому селі на кордоні з Молдовою (Чернівецька область).

Все своє життя Олена прожила у селі, не маючи змогу кудись поїхати, оскільки вона не мала жодних документів, навіть свідоцтва про народження. Більш того, родичі не віддали Олену на навчання до школи, оскільки не змогли задокументувати факт її народження та існування. З огляду на це, Олена була змушена замість навчання допомагати родичам поратись по господарству.

---

21 Особисті дані змінено

«Огород и корова — были моей дискотекой», відповіла Олена на запитання, як так трапилось, що сільська рада або відповідні державні установи весь цей час не знали про її існування.

Протягом 2000-2009 років Олена народила дев'ять дітей: чотири хлопчика та п'ять дівчаток. Усі діти були записані на сестру Олени задля уникнення проблем з їх подальшим документуванням.

У 2010 році Олена Тінова була засуджена до дев'яти років ув'язнення. Наразі, виправна установа намагається документувати Олену, але не може отримати навіть документи на підтвердження факту її народження, що суттєво ускладнює дану справу.

# СТРАТЕГІЧНИЙ ЗАХИСТ У СФЕРІ БЕЗГРОМАДЯНСТВА

Діюче законодавство України наразі не дає змогу особам без громадянства ефективно реалізувати та захистити фундаментальні права людини, які відповідно до міжнародного та національного законодавства є невід’ємними та не можуть бути обмежені — **право на належний рівень життя, право на освіту, на медичну допомогу та інші базові права.**

Українські неурядові громадські організації у своїй діяльності все частіше звертаються до інструменту **стратегічних судових справ** — форми захисту в суді суспільних інтересів, коли судова справа ведеться в інтересах позивача чи групи позивачів, але інтерес справи виходить за рамки сфери інтересів конкретних позивачів, а результат розповсюджується на більш широке коло суб’єктів.

Стратегічний судові справи мають як переваги, так і недоліки. За умови продуманої стратегії та правильних обставин, стратегічний судовий процес може створити значні системні зміни, що може справити позитивний вплив на велику кількість людей. Проте, судовий процес це не єдина тактика й він не може бути найбільш відповідною стратегією при будь-яких обставинах чи умовах.

Переваги ведення стратегічних судових справ:

- можливість впливу на законодавство шляхом встановлення важливого юридичного прецеденту;
- підвищений інтерес ЗМІ або суспільства до піднятої проблеми.

Недоліки ведення стратегічних судових справ:

- необхідність значних матеріальних та інтелектуальних ресурсів;
- відсутність гарантій позитивного результату;
- ризик негативної реклами;
- стратегічний судовий процес не підходить для всіх випадків.

Результатом стратегічної справи можуть бути:

- зміни у законодавстві;
- зміни у правозастосовній практиці;
- зміна громадської думки або суспільної свідомості.

Наразі, застосування інструменту стратегічних судових справ є дуже актуальним у сфері захисту прав осіб без громадянства в Україні. Це обумовлено наступним:

- недосконалість чинного законодавства (невідповідність міжнародним стандартам, неврегульованість багатьох наріжних питань, наявність протиріч та інше);

- чисельність осіб без громадянства — з урахуванням даного факту, проблеми, з якими вони стикаються є типовими для багатьох. Отже, значна кількість осіб одночасно зацікавлена в успішному вирішенні стратегічних справ;
- уразливий статус осіб без громадянства (низький матеріальний статус, порушення базових прав людини, правова неграмотність та ін.) Тому успішні стратегічні справи мають велике значення для позитивних змін в їхній свідомості, підвищення віри у правосуддя та розуміння сенсу відстоювати свої права та інтереси.

Сучасний розвиток міжнародної правової системи надає правозахисникам широке поле для захисту прав людини. Адже крім національних судових систем, вони мають можливість захищати права людини через звернення до регіональних та **міжнародних інститутів й механізмів з захисту прав людини**.

В рамках захисту прав осіб без громадянства розглянемо два найбільш розповсюджених для України: Європейський суд з прав людини та органи ООН з прав людини. Європейський суд з прав людини<sup>22</sup> створений з метою забезпечення дотримання та виконання норм Конвенції з захисту прав людини та її основоположних свобод державами-учасницями. Вирішення справи у Європейському суді з прав людини — дуже дієвий механізм захисту порушеного права. Таким рішенням може бути не тільки встановлено та описано порушення права та постановлено стягнути з держави-порушника кошти на користь потерпілого. Що не менш важливо, Європейським судом з прав людини оцінюється якість національного законодавства, що регулює правовідносини, про які йдеться у скарзі заявника. На даному етапі розвитку практики ЄСПЛ, захист прав осіб без громадянства є доволі непростю процедурою, оскільки Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не містить чіткого визнання права на громадянство<sup>23</sup>. В той же час, вказуючи на порушення державами прав осіб, які не мають громадянства, можна послатися на ст. 3, 8 і 14 в поєднанні зі ст. 6 і 8 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Мова йде про наступні порушення: неможливість набуття нерухомості, неможливість реєстрації шлюбних відносин, обмеження доступу до правосуддя, неможливість реєстрації батьківства, неможливість регулювання правового статусу або отримання матеріальної допомоги від держави на житло або інші умови, і непосильний стан непевності в майбутньому, викликане відсутністю процедури встановлення статусу для осіб без громадянства та інші.

Більш того, ЄСПЛ вже виносив рішення у справах, в яких особи без громадянства були заявниками. До них відносяться, наприклад: *Al-Nashif v Bulgaria*, *Kuric and Others v Slovenia*, *Andrejev v Latvia*, *Auad v Bulgaria*, *Smirnov v Russia*, та *Kim v Russia*. В контексті відсутності процедури визначення осіб без громадянства в Україні та неможливості документування «де-факто» осіб без громадянства, актуальною є справа ***Anakomba Yula v Belgium* ((№45413/07 від 10.03.2009 року)**. При ви-

22 <http://www.echr.coe.int>

23 <http://www.statelessness.eu/blog/strategically-litigating-statelessness-ens%E2%80%99s-three-year-strategy>

рішенні даної справи заявник поставив питання доступу до батьківства та судів з урахуванням відсутності у нього документів. Судом було встановлено порушення ст. 14 в поєднанні зі ст. 6 ЄКПЛ. Заявник домогся визнання Судом того, що його неврегульоване перебування перешкоджало в здійсненні його основоположних прав, у тому числі прав батьківства і права на доступ до судів. Таким чином, мова йшла й порушення ст. 13 Конвенції ООН про статус апатридів 1954 року.

Окрім ЄСПЛ, українські правозахисники та жертви порушень прав людини можуть звернутися до **Спеціальних процедур ООН з прав людини**<sup>24</sup>. «**Спеціальні процедури**» — це загальна назва для механізмів, передбачених Радою ООН з прав людини і прийнятих Радою з прав людини для розгляду конкретних ситуацій в країні або тематичних питань у всіх частинах світу. На відміну від ЄСПЛ, **Спеціальні процедури ООН** передбачають спрощену процедуру звернення щодо порушень прав людини та мають можливість більш швидкого реагування на них шляхом звернення до уряду відповідної країни. З процедурою звернення до спеціальних процедур ООН можна ознайомитися на сайті Управління Верховного Комісару ООН з прав людини за посиланням: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

**Важливо!!! Рішення органів ООН з прав людини несуть рекомендаційний характер та не є обов'язковими до виконання з боку державних органів України.**

Незважаючи на те, що спеціальні процедури ООН не мають окремої групи, яка б захищала права осіб без громадянства, проблеми цієї категорії осіб часто підіймаються у звітах експертів суміжних сфер. Наприклад, доповідач по М'янмі у звіті за 2015 рік звернув увагу світової спільноти на проблему безгромадянства серед дітей у цій країні<sup>25</sup>. В рамках захисту прав осіб без громадянства в Україні, важливе значення мають наступні спеціальні процедури: Робоча група ООН з питань законодавчої та практичної дискримінації жінок, Спеціальний доповідач ООН щодо права на освіту, Спеціальний доповідач ООН з прав меншин та Спеціальний доповідач ООН з прав мігрантів. Наразі Одеська обласна організація ВГО «Комітет Виборців України» працює над декількома стратегічними справами у сфері безгромадянства. Більшість цих справ знаходяться на стадії підготовки звернень до національних судів. В той же час, паралельно із національним судовим розглядом, а також національними інститутами захисту прав людини (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Уповноважений Президента України з прав дитини), дані справи направлені на розгляд спеціальних процедур ООН з прав людини.

На жаль, чинне законодавство та правозастосовна практика України не дає більшості осіб без громадянства можливості легалізувати свій статус через звернення до національної судової системи. Ця проблема викликана декількома основними чинниками:

24 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

25 <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AsiaRegion/Pages/MMIndex.aspx>

- відсутність будь-яких документів у осіб без громадянства;
- відсутність прозорої процедури їх ідентифікації;
- процесуальні перепони через недосконале законодавство.

Окремої уваги заслуговує питання довіри до державної та судової влади з боку осіб без громадянства. Тривале нехтування проблемою цієї категорії населення призвело до зневіри осіб без громадянства у можливість законного вирішення своїх проблем та захисту інтересів. Більш того, у більшості випадків звернень до відділів ДМС або судів, особи без громадянства стикались з байдужістю та відвертим ігноруванням з боку посадовців. У зв'язку із такою негативною практикою, особлива увага приділяється саме міжнародним правовим механізмам захисту прав людини.

### Справа Овчіянець Іри Арсенівни.

Основна проблема у даній справі полягає у відсутності правової обізнаності осіб без громадянства щодо їх прав та можливостей. Справа Овчіянець ілюструє ставлення та відношення ДМС України до осіб без громадянства або не документованих осіб із низькою правовою грамотністю — як до об'єктів отримання фінансових бонусів.



Овчіянець Іра Арсенівна біля Приморського районного суду.

Іра Арсенівна переїхала до України у 1990 році рятуючись від етнічного конфлікту у Азербайджані. Вона неодноразово зверталась до органів МВС та ДМС України з метою легалізації свого статусу, але кожного разу отримувала формальні відписки або ж обіцянки допомогти у вирішенні її питання, але пізніше. У 2008 році Овчіянець пододала бюрократичні перепони та отримала посвідку на постійне проживання, хоча відповідно до чинного законодавства є громадянкою України з моменту проголошення незалежності, що чітко прослідковується із наявних документів. Більш того, її діти були прийняті до громадянства України на підставі проживання в Україні 5 років, а не набули як особи, які проживали на території України на момент проголошення незалежності.

Вирішення даної справи стане важливим прецедентом для багатьох осіб без громадянства, які через байдужість, недбале ставлення або непрофесіоналізм посадовців не були документовані як громадяни України та змушені були роками добиватись хоча б посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні.

Окремої уваги заслуговує й правова неграмотність осіб без громадянства, які через складні соціальні та економічні умови, позбавлені можливості оплатити вартість професійної правової допомоги. Ця справа вкотре підкреслює необхідність включення даної категорії населення до числа осіб, які мають право на безоплатну правову допомогу з боку держави.

### Справа Конєва Віктора<sup>26</sup> та Портнової Анастасії.

Історії Віктора Конєва та Анастасії Портнової мають зовсім різні обставини, але підіймають однакові проблеми чинного законодавства у сфері громадянства — відсутність процедури встановлення осіб без громадянства та документування осіб без громадянства, які через різні обставини втратили або не мають чинних документів, які встановлюють їх особу. Так, на початку 2000-х років неповнолітній Віктор приїхав в Україну до родичів лише на літо з Таджикистану, але у зв'язку із сімейними обставинами був покинутий родичами та змушений залишитися в Україні на постійне проживання. На руках в нього було лише свідоцтво про народження радянського зразка.

Анастасія Портнова народилась у Молдові у 1988 році. Через Придністровський збройний конфлікт вона опинилася на території невизнаної Придністровської молдавської республіки та згодом отримала паспорт держави, існування якої не визнається. У 2012 році Анастасія перетнула кордон з Україною з метою постійного проживання в Одеській області. Через деякий час усі наявні документи було викрадено.

Віктор та Анастасія неодноразово зверталися до органів ДМС України з метою легалізації їх статусу. Більш того, Віктор отримав рішення суду про встановлення факту проживання в Україні. З огляду на відсутність у Конєва паспорту або інших документів для встановлення особи, ДМС України надав доручення органам внутрішніх справ на встановлення його особи, що й було проведено. Розглянувши надані документи, ДМС України вирішив відмовити Конєву оскільки він не мав дозволу на імміграцію. Така ж доля спіткала й Анастасію. Тобто, особи, які прожили багато років на території України, стали повноправними членами місцевих громад, на думку держави не мають жодних підстав для легалізації свого становища.

Таким чином, не документовані особи без громадянства стають заручниками замкнутого кола прогалин чинного законодавства у сфері громадянства:

- відсутність механізмів встановлення особи без громадянства, яка не має паспортних документів;
- перелік документів необхідних для легалізації статусу осіб без громадянства є заздалегідь нездійсненним у зв'язку із наявністю пункту про обов'язкове надання паспортних документів;
- не документований статус ОБГ позбавляє їх доступу до фундаментальних

26 Персональні дані змінені з етичних міркувань.

- відсутність доступу до безоплатної правової допомоги, яка надається державою.

У зв'язку із відсутністю ефективних шляхів захисту у національній правовій системі, дані справи передані на розгляд спеціальних процедур ООН з метою привернення уваги до зазначених прогалин законодавства та порушень прав осіб без громадянства. З урахуванням наявності законопроектів направлених на приведення чинного законодавства у сфері громадянства до міжнародних стандартів<sup>27</sup>, звернення до політично-правового механізму ООН може стати додатковим аргументом для прискорення проведення відповідних законодавчих змін.

### Справа Плешка Тимофія.

Історія Тимофія є у своєму роді унікальною. У 1997 році він переїхав з Молдови до України на постійне проживання. Одружився, від шлюбу народилося двоє дітей, які в подальшому отримали документи громадян України. Сам Тимофій встав на військовий облік та працевлаштувався. Він неодноразово звертався в різні інстанції до органів державної влади України, щоб вирішити питання отримання громадянства України, але йому в цьому було відмовлено. Надалі через посольство Республіки Молдова в Україні Тимофій зміг виїхати до Молдови та звернутись до компетентних органів з метою отримання громадянства Молдови. Однак, отримав відповідь, що як громадянин Республіки Молдова він не значиться. З огляду на неможливість легалізувати своє становище й у Молдові, Тимофій повернувся в Україну. У березні 2014 році в рамках мобілізаційної кампанії Плешка Тимофія було мобілізовано до лав Прикордонної служби України та, незважаючи на його зауваження, що він не є громадянином України, направлено до зони проведення Антитерористичної операції. Після демобілізації Тимофій прибув на постійне місце проживання та звернувся до військкомату з метою отримання статусу учасника бойових дій та до ДМС України. Однак, йому не надали статус учасника АТО та відмовили у наданні посвідки на проживання у зв'язку із відсутністю необхідних документів. Людина, яка в тяжкий для України час сумлінно виконала свій обов'язок з захисту державності та територіальної цілісності, наразі не може довести факт свого існування та отримати доступ до базових прав.

На прикладі даної справи ми бачимо байдужість держави до проблем осіб без громадянства, що призвело до численних порушень прав особи, в тому числі й права на батьківство, реєстрацію шлюбних відносин та соціальний захист. З урахуванням чинного законодавства, наразі прийнято рішення підготувати документи для звернення до державних та судових органів задля вирішення питання набуття громадянства України як батька громадян України, а також отримання статусу учасника бойових дій. У разі негативного результату, буде направлено звернення до ЄСПЛ.

27 <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/proekty-normatyvnykh-aktiv-hromadske-obhovorennia/3840-proekt-zakonu-ukrajini-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrajini-pro-pravovij-status-inozemtsiv-ta-osib-bez-gromadyanstva>



# РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

З урахуванням кількості та специфіки населення України, необхідно розробити **концепцію польового моніторингу** по принципу «від дверей до дверей», з метою максимального охоплення найбільш вірогідних регіонів проживання осіб без громадянства – прикордонні регіони (особлива увага кордон з невідомою ПМР), місця масового проживання внутрішньо переміщених осіб (особлива увага регіонам, що знаходяться поблизу з лінією зіткнення), тимчасово окупована територія Донецької та Луганської областей, установи Державної пенітенціарної служби України (інші місця несвободи), Пункти тимчасового перебування іноземців ДМС України.

Завданнями такого моніторингу має стати **визначення кількості недокументованих осіб без громадянства та осіб, які ризикують втратити громадянство**, визначення їх категорій та профілю з метою розроблення стратегії подолання безгромадянства як явища.

На основі розробленої концепції польового моніторингу, спланувати та **провести Всеукраїнську кампанію** щодо виявлення недокументованих осіб без громадянства з широким залученням міжнародних партнерів та громадського сектора. Враховуючи скрутне економічне становище в державі та низький рівень довіри до державних органів зі сторони даної категорії населення, саме залучення громадських активістів та неурядових організацій зможе допомогти виявити реальну картину у сфері безгромадянства.

Така кампанія повинна відповідати двом основним цілям: виявлення недокументованих («де-факто») осіб без громадянства та підвищення правової обізнаності і мотивації державного сектору та громадськості у сфері безгромадянства.


Кампанія з виявлення недокументованих («де-факто») осіб без громадянства та осіб, які ризикують втратити громадянство повинна супроводжуватися **широкою інформаційною підтримкою**, направленою на потенційних бенефіціаріїв. Основні інформаційні повідомлення повинні як пояснювати недискримінаційний характер заходів, так і формувати довіру до кампанії. Важливо, щоб інформаційна складова кампанії була реалізована через максимально доступні для бенефіціаріїв канали отримання інформації — зокрема, місцеві та центральні телеканали і радіо-станції; зовнішні оголошення та поліграфічна продукція, розміщена (поширена) безпосередньо в місцях можливого перебування недокументованих осіб без громадянства.

Із залученням УВКБ ООН та експертних НУО, розробити нормативне забезпечення для **проведення «міграційної амністії»** для недокументованих осіб без громадянства (включаючи ОБГ «де-факто») шляхом легалізації їх знаходження в Україні. Відповідно до розробленої нормативної бази, в недискримінаційний спосіб провести таку «міграційну амністію» та легалізувати в Україні недокументованих осіб без громадянства, відповідно до їх заявленого бажання пройти таку процедуру. Проведення такої «міграційної амністії» повинно супроводжуватися широкою інформаційною кампанією із залученням державних органів, місцевого самоврядування, ЗМІ та громадськості.

Із залученням УВКБ ООН та експертних НУО, розробити та впровадити **пакет законодавчих змін**, направлених на поліпшення доступу осіб без громадянства до процедур легалізації:

- приведення національного визначення «особи без громадянства» до міжнародних стандартів;
- впровадження процедури визначення особи без громадянства з урахуванням реалій проведеного моніторингу та кращих зарубіжних практик (особлива увага особам без громадянства «де-факто»);
- розроблення документа, що посвідчує особу без громадянства;
- розроблення процедури встановлення особи для осіб без громадянства, які не мають документів;
- внесення змін до порядку реєстрації народження з метою уникнення недокументованих дітей;
- внесення змін до порядку надання посвідок на постійне/тимчасове проживання на території України;
- внесення змін до законодавства щодо сплати судового збору (додати осіб без громадянства як пільгову категорію, що звільняється від сплати судового збору);
- перерозподілити владні повноваження у системі ДМС щодо виявлення та документування осіб без громадянства (надати більше повноважень територіальним підрозділам на місцях);
- надати можливість виконавчим органам влади підтверджувати факт проживання осіб на території громади з метою уникнення навантаження на судову систему та зменшення витрат як часу, так і фінансів з боку осіб без громадянства;
- надати доступ особам без громадянства до державної системи безоплатної вторинної допомоги.

Організувати надання особам без громадянства (особливо з незадокументованим статусом), **безоплатної правової допомоги та захисту**, як в рамках гарантованої державою системи надання безоплатної правової допомоги, так і через спеціальні програми, які будуть враховувати особливий статус клієнта та специфічний характер проблем. Обов'язковим елементом такої системи повинні стати спільні постійні візні прийоми територіальних підрозділів ДМС та представників експертних НУО у сільських та віддалених районах, а також місцях масового проживання осіб без громадянства.



Одеська обласна організація  
ВГО «Комітет виборців України»

## «НЕВИДИМЕ» БЕЗГРОМАДЯНСТВО В УКРАЇНІ

досвід ідентифікації та подолання

Книга видана українською та англійською мовою  
в друкованому та електронному варіанті, розповсю-  
джується безкоштовно.

Будемо щиро вдячні за відгуки, побажання, реко-  
мендації стосовно вміщених у виданні матеріалів,  
які Ви можете направити поштою на адресу 65023,  
Україна, м. Одеса, а/с 209, або на електронну адресу  
[odesakvu@ukr.net](mailto:odesakvu@ukr.net).

**Одеська обласна організація ВГО «Комітет виборців України»** — неурядо-  
ва незалежна громадська організація, місією якої є активізація громадян до  
участі в управлінні державою та реалізації своїх конституційних прав.

**«Ініціатива з подолання безгромадянства в Україні»** — неформальне парт-  
нерство, метою якого є сприяння скороченню в Україні безгромадянства,  
спричиненого розпадом СРСР (в тому числі через проведення «міграційної  
амністії»), а також попередження, недопущення та подолання всіх інших форм  
та видів безгромадянства.