

СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ ПЕРШОГО ПАСПОРТА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ ОСОБАМИ, ЯКІ МЕШКАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Резюме

У наслідок окупації частини території України Російською Федерацією жителі тимчасово окупованих територій України можуть отримувати усі адміністративні послуги виключно на підконтрольній частині. Це стосується й оформлення документів, що посвідчують особу та громадянство України, зокрема і перший паспорт громадянина України. Набуття громадянства встановлює взаємні права і обов'язки між державою та громадянином, створює правовий зв'язок людини з державою.

Наразі законодавством України передбачено, що особа, яка досягла 14-річного віку, має отримати перший паспорт громадянина України. Задля цього встановлено загальну процедуру без урахування особливостей, з якими вимушено стикаються родини з тимчасово окупованих територій під час отримання першого паспорта для власних дітей.

Зокрема для мешканців окупованих територій чинна процедура є надто складною, а іноді зовсім нездоланною через необхідність перетину лінії зіткнення за нормами перетину державного кордону України. Ці норми передбачають наявність нотаріально завіреного дозволу одного з батьків (за умови супроводження лише одним з батьків), або довідок українського зразка та рішень українських судів, що такий дозвіл є непотрібним. Також відсутній уніфікований порядок ідентифікації особи під час подання документів, окрім того, процедура є тривалою за часом та фінансово витратною для більшості родин.

Отже, існує необхідність у розробці окремої – спрощеної процедури отримання першого паспорта особами, що досягли 14-річного віку і мешкають на тимчасово окупованих територіях України. Особливого значення це питання набуває унаслідок спрощення процедури отримання громадянства Російської Федерації для жителів окупованих частин Донецької та Луганської областей.

СПРОЩЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ ПЕРШОГО ПАСПОРТА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ ОСОБАМИ, ЯКІ МЕШКАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Процедура отримання першого паспорта – документа, який посвідчує особу та громадянство України, наразі є значно ускладненою для осіб 14-16-річного віку, що мешкають на тимчасово окупованих територіях України (далі ТОТ). Паспорт громадянина України – це один з основних документів, який посвідчує особу і громадянство України. Статус громадянства забезпечує «правовий зв'язок між фізичною особою та державою, що знаходить свій вияв у взаємних правах та обов'язках»¹. Громадянство визначає конституційно-правовий статус особи і засвідчує правовий зв'язок людини з державою. Відповідно, громадянство є підставою для набуття усіх прав, визначених Конституцією України для власних громадян: соціальних, економічних, політичних тощо. Право на громадянство «є невід'ємним».² Серед основних принципів, на яких ґрунтується законодавство України з питань громадянства - це збереження громадянства незалежно від місця проживання громадянина (п. 7, ст. 2)³. Наявність паспорта громадянина України в осіб, які досягли 14-річного віку, дає можливість вільно перетинати лінію зіткнення між підконтрольними та тимчасовими окупованими територіями України, підтримувати горизонтальні зв'язки з населенням інших регіонів України, зокрема родичами, знайомими, мати можливість міжрегіональної мобільності та міграції. Доступ до української освіти, медичних, адміністративних, соціальних послуг тощо. Отже,

¹ Закон України «Про громадянство України» від 2001 р. (Ст. 1) Електронний ресурс // Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

² Юридична енциклопедія за ред. Шемшученка. – К. : 1998 р. стор. 641

³ Закон України «Про громадянство України» від 2001 р. (П.7, Ст. 2) Електронний ресурс // Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

відсутність паспорта громадянина України поступово відокремлює молоде покоління, що наразі підростає на ТОТ, від правового поля держави Україна.

***Довідково:** Кожен громадянин України, який досяг 14-річного віку повинен отримати паспорт. Паспорт оформляється особами, які не досягли 18-річного віку на 4 роки, після 18-ти – на 10 років.⁴*

Унаслідок окупації частини території України та встановлення лінії зіткнення (у Донецькій та Луганській областях) та адміністративної межі з АР Крим між підконтрольними та окупованими частинами із запровадженням особливого порядку їх перетину, питання отримання перших українських паспортів особами від 14 до 16 років значно ускладнилось. За орієнтовними даними кількість дітей, які досягають чотирнадцятирічного віку щороку, дорівнює приблизно 10-11 тисяч на території окупованої частини Донецької області та 7-8 тисяч у Луганській. Отже, можна припустити, що з 2014 року у сукупності близько 90 тис. дітей вже досягли 14-тирічного віку і мають право отримати перший паспорт. Відповідно, з кожним роком кількість таких осіб постійно зростає.

***Довідково:** Наразі процедура отримання першого паспорта в Україні складається з таких кроків: особа, яка досягла 14-річного віку особисто звертається до відповідального органу (ЦНАПу або територіального відділення ДМС у разі подання документів не за місцем реєстрації). Особа має заповнити заяву-анкету, надати оригінали документів що посвідчують особу батьків або одного з батьків, які на момент народження особи мали громадянство України; для внутрішньо переміщених осіб – довідку про взяття на облік; документ, що посвідчує законного представника, та документ, який підтверджує права особи бути представником; документ, що посвідчує сплату адміністративного збору. Паспорт, який видається вперше, оформлюється не пізніше як протягом 20 робочих днів з моменту подання заяви-анкети.⁵*

⁴Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр України та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>

⁵Постанова КМУ від 25 березня 2015 року № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>

Отже, процедура отримання першого паспорта особою, яка досягла 14-річного віку, загалом є достатньо простою і доступною. Однак для тих, хто проживає на ТОТ, вона ускладнена багатьма чинниками.

По-перше, **фінансові та часові обмеження батьків дитини**. За наявною процедурою особа 14-16-річного віку разом із батьками (одним із них) або уповноваженою особою, має приїхати на підконтрольну територію щонайменше двічі. Перший раз задля того, щоб подати документи. Вдруге, щоб отримати готовий паспорт. Зазвичай кожна така поїздка триває близько двох днів, оскільки перетин лінії зіткнення є досить складним і заявники не завжди встигають протягом одного дня подати документи та повернутися додому. Отже, батьки повинні мати два вільних дні під час робочого тижня, а також мати належні фінансові ресурси для оплати послуг перевізників і ночівлі на підконтрольній території щонайменше двічі.

По-друге, **обмеженість можливості перетину лінії зіткнення**. Зокрема, задля того, щоб отримати перший паспорт, особа має відвідати територіальний підрозділ Державної міграційної служби України (ДМС) з обома батьками (одним з них) або уповноваженою особою, але за наявності нотаріально завіреної довіреності українського зразка від того з батьків, хто не їде з дитиною. Оскільки при поверненні після подання документів на паспорт вони перетинають лінію зіткнення або адміністративний кордон з українського боку, на якому діють загальні правила перетину державного кордону України. Зокрема, для виїзду за кордон лише з одним із батьків особи, яка не досягла 16-річного віку, необхідна наявність нотаріально заведеного дозволу другого з батьків⁶. Основними проблемами для перетину лінії зіткнення є:

⁶Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України від 27 січня 1995 року № 57 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>

- відсутність одного з батьків і, відповідно, неможливість отримати нотаріально завірений дозвіл українського зразка;
- батьки (один або обидва) є невиїзними, оскільки можуть працювати у квазівладних установах на тимчасово окупованих територіях;
- наявність у батьків обмежувальних страхів та стереотипів щодо нелояльної політики української держави стосовно жителів ТОТ;
- відсутність у родини фінансових ресурсів для попереднього виїзду на підконтрольну частину України одного з батьків для оформлення нотаріально завіреного дозволу;
- особа 14-16 річного віку, яка має інвалідність і є маломобільною або цілком немобільною;
- за відсутності батьків загалом – діти-сироти;
- за відсутності батьків та наявності опікуна, приміром людини похилого віку, для якої процедура отримання паспорта громадянина України для дитини, що знаходиться під її опікою, є надто складною з фізичної та організаційної точки зору;
- поширені випадки невизнання на українських контрольно-пропускних пунктах нотаріально завіреного дозволу російського зразка, який має один із батьків. Хоча законодавчо це не є забороненим і Україна визнає довіреності, видані на території Російської Федерації (відповідно до ст. 13 Конвенції СНД).⁷ Через невиїзний статус батькам дитини з ТОТ іноді легше отримати нотаріальний дозвіл російського зразка на території РФ.

Особа, яка не досягла 16-річного віку, має право перетинати державний кордон України без нотаріально завіреного дозволу другого з батьків на підставі таких обставин:

⁷Конвенція про правову допомогу і правовідносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_009

1. Якщо другий з батьків іноземець або особа без громадянства і цей факт зафіксовано у свідоцтві про народження дитини;
2. За пред'явлення таких документів або їх завірених нотаріально копій:
 - свідоцтво про смерть одного з батьків;
 - рішення суду про позбавлення батьківських прав другого з батьків;
 - рішення суду про визнання другого з батьків безвісти зниклим;
 - рішення суду про визнання другого з батьків недієздатним;
 - рішення суду про надання дозволу на виїзд за кордон особі, яка не досягла 16-річного віку, без згоди і супроводження другого з батьків;
 - довідка про заборгованість сплати аліментів.⁸

Усі вищезазначені підстави - рішення суду та довідки, які дозволяють перетинати лінію зіткнення з підконтрольної частини на тимчасово окуповану особам, які не досягли 16-річного віку, за відсутності нотаріально завіреного дозволу одного з батьків, мають бути видані на території України. Однак у багатьох випадках люди, що мешкають на ТОТ, по-перше, не поінформовані належним чином про наявні можливості українського законодавства. По-друге, отримання таких документів на підконтрольній території (зокрема судових рішень) також значною мірою ускладнено фінансовими та часовими обмеженнями для мешканців ТОТ.

Значним обмеженням для жителів ТОТ Донецької та Луганської областей є можливість оформлення першого паспорта громадянина України виключно у територіальних підрозділах ДМС, що знаходяться на підконтрольній частині цих областей. Зокрема, для тих, проживає в Криму існує окремий Порядок, яким передбачено оформлення документів за місцем подання.⁹ Для жителів ТОТ Донецької та Луганської областей такого

⁸Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України від 27 січня 1995 року № 57 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>

⁹Постанова КМ України від 4 червня 2014 року № 289 «Про порядок оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які

окремого Порядку не розроблено, а діє внутрішнє розпорядження ДМС про можливість подання документів лише на підконтрольній території двох областей. Іноді таке обмеження ускладнює ситуацію для тих людей з ТОТ, які мають родичів чи знайомих в інших регіонах України, в яких вони могли б зупинитися на час отримання першого паспорта або залишити там дітей на період від подачі документів до отримання готового документу.

Ще однією проблемою, яка значною мірою ускладнює отримання першого паспорта особами з ТОТ, є відсутність чітких та уніфікованих інструкцій для працівників територіальних підрозділів ДМС щодо процедури ідентифікації особи (її батьків) за необхідності. Зокрема, п. 38 постанови КМУ України від 25.03.2015 р. № 302.¹⁰ передбачено проведення ідентифікації через підтвердження наявності свідоцтва про народження в Реєстрі актів цивільного стану. Для батьків найчастіше вимагається підтвердження свідоцтва про шлюб – витяг з Реєстру актів цивільного стану або Реєстру виборців. На жаль необхідні підтвердження досить часто відсутні в зазначених Реєстрах. Досвід звернення осіб для отримання в органах ведення вищезазначених реєстрів свідчить про досить часті випадки відсутності записів в самих Реєстрах, зумовлені різними обставинами. При цьому, документи, які мають люди у себе, за своїм статусом, зокрема свідоцтво про народження, шлюб тощо, насправді і є витягами з Реєстрів, отже вони є чинними. Однак за умов несистемного внесення інформації до Реєстрів – дані можуть бути відсутні. Відсутність необхідних записів в Реєстрі актів цивільного стану та Реєстрі виборців значною мірою ускладнює, подовжує та здорожчує процедуру отримання першого паспорта особами з ТОТ. Отримання таких підтверджень вимагає виїзду на підконтрольну територію

проживають на тимчасово окупованій території України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF#n8>

¹⁰ Постанова КМУ від 25 березня 2015 року № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>

більшу кількість разів, і, відповідно, додаткових часових та фінансових витрат для батьків. Існують випадки, коли через ці складнощі батьки відмовляються від отримання їх дитиною паспорта громадянина України. Крім того, заявникам часто доводиться звертатися до процедури поновлення записів у відповідних державних реєстрах. Механізм поновлення таких записів визначено Наказом «Про затвердження Правил внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання».¹¹

Приміром – конкретний випадок: родина із Луганська звернулася до Новоковського районного відділу Управління ДМС у Луганській області для отримання першого паспорта (дитина 2003 року народження). У рамках обов'язкової процедури у них попросили витяг з Реєстру актів цивільного стану. У РАГСі виявилось, що відповідного запису про свідоцтво про народження немає. Їм сказали, що необхідно отримати нове свідоцтво про народження дитини. Задля цього під час другого приїзду до Новоковська (Луганська область) вони привезли оригінали власних свідоцтв про народження та свідоцтва про шлюб. На цей раз в Реєстрі не виявилось запису про укладання між батьками шлюбу. Для поновлення запису їм запропонували отримати нове свідоцтво про шлюб. Родина знову була вимушена повернутися до Луганська, зібрати необхідні документи і приїхати на підконтрольну територію втретє. Нові документи свідоцтво про народження дитини та свідоцтво про шлюб батьків відновлювалися протягом трьох місяців. Лише після цього дитина змогла отримати власний перший паспорт громадянина України.

В інших випадках працівники територіальних підрозділів ДМС можуть вимагати абсолютно різні документи, які ідентифікують особу батьків та їх громадянство: закордонний паспорт, посвідчення водія, іноді навіть медичну довідку форми 083.

¹¹ Наказ Міністерства юстиції України від 14.01.2011 №55/18793 «Про затвердження Правил внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0055-11>

ВИСНОВКИ

Отримання першого паспорта громадянина України є способом встановлення правових зв'язків між державою Україна та особами, які досягли 14-річного віку і мешкають на ТОТ. У світлі затвердження РФ спрощеної процедури отримання паспорта громадянина РФ для жителів ТОТ Донецької та Луганської областей – підтримка та збереження громадянства України серед молодого покоління жителів ТОТ набувають надзвичайно важливого значення.

Чинна процедура отримання першого паспорта громадянина України для осіб 14-16-річного віку, які мешкають на ТОТ, є надто складною, по-перше, через значні часові та фінансові витрати, оскільки потребує виїзду на підконтрольну частину та знаходження на ній по декілька днів щонайменше двічі – під час подання документів та отримання готового паспорта. За необхідності надання додаткових документів та підтверджень таких виїздів може бути більше.

По-друге, складність перетину лінії зіткнення та адміністративного кордону через необхідність наявності нотаріально завіреного дозволу одного з батьків або інших документів (рішень українських судів, довідок українського зразка), оскільки під час перетину лінії зіткнення з підконтрольної на окуповану територію діє порядок перетину державного кордону України, який вимагає нотаріально затвердженого дозволу.

По-третє, відсутність єдиного, уніфікованого внутрішнього порядку в органах ДМС, щодо процедури подання документів на отримання першого паспорта, який би визначав, зокрема, чіткий механізм ідентифікації особи, яка отримує перший паспорт та її батьків за необхідності. Або необізнаність усіх відповідальних працівників щодо змісту такого порядку. Як наслідок – відмінні вимоги щодо надання додаткових

документів мешканцями ТОТ для підтвердження особи та статусу громадянства батьків.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Державній міграційній службі, Штабу Операції Об'єднаних сил, Уповноваженому Верховної Ради з питань прав людини в Україні, Міністерству внутрішніх справ рекомендується:

1. Створити міжвідомчу робочу групу за участі у тому числі представників громадянського суспільства задля якнайшвидшої розробки та впровадження спрощеної процедури отримання паспорта громадянина України для жителів ТОТ;
2. Розглянути можливість спрощення процедури подання та отримання першого паспорта громадянина України особам, які досягли 14-річного віку і мешкають на ТОТ, зокрема з таких питань:
 - можливість подання необхідних документів для отримання першого паспорта на КПВВ у Донецькій та Луганській областях, адміністративного кордону з Кримом без необхідності його перетину, що зніме необхідність оформлення нотаріально завіреного дозволу для повернення на ТОТ, скоротить час та фінансові витрати для родин;
 - передбачити можливість для мешканців ТОТ Донецької та Луганської областей оформлення документів, що посвідчують особу та громадянство за місцем подання (за прикладом постанови КМ України від 04.06.2014 р. № 289 для жителів ТОТ АР Крим);
 - скоротити строки отримання першого паспорта громадянина України для осіб 14-18-річного віку, які мешкають на ТОТ;

- уніфікувати процедуру ідентифікації особи, необхідну для отримання першого паспорта і донести її до працівників ДМС, розмістити для зручного загального доступу усіх зацікавлених осіб на сайті ДМС, а також на КПВВ;

- спростити процедуру ідентифікації особи, необхідну для отримання першого паспорта громадянина України;

- передбачити механізм оформлення першого паспорта для осіб з інвалідністю (маломобільних та немобільних), які мешкають на ТОТ;

- розробити доступний механізм оформлення першого паспорта для дітей-сиріт, які мешкають на ТОТ.

Каплан Ю. Б.
відділ етнонаціональних досліджень,
реінтеграції та розвитку громадянського суспільства
Національний інститут стратегічних досліджень
травень 2019 р.