



Контактний пункт із питань ромів і сінті Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДПЛ)

**Доступ до ідентифікаційних документів для ромів в Україні:
Слід докласти більше зусиль**

Варшава, Польща
Червень 2018 р.

Заява про відмову від відповідальності

Дане дослідження було проведене Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (ОБСЄ/БДПЛ). Цей звіт, у тому числі рекомендації, не слід тлумачити ані як офіційний документ ОБСЄ, ані як точку зору Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини.

ЗМІСТ

ЗМІСТ.....	3
АКРОНІМИ ТА АБРЕВІАТУРИ.....	5
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ.....	8
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	10
А. Загальні рекомендації щодо отримання доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану для ромів в Україні.....	10
Б. Внесення змін до законодавства та нормативно-правової бази.....	11
В. Створення експертного органу для координації зусиль, спрямованих на вирішення проблем ромів у доступі до ідентифікаційних документів та свідоцтв реєстрації актів цивільного стану.....	12
Г. Інформаційно-просвітницька робота та підвищення рівня обізнаності.....	13
Ґ. Координація дій з метою спрощення та прискорення надання доступу ромам до ідентифікаційних документів на обласному та місцевому рівнях.....	14
I ВСТУП.....	15
II ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ – МІЖНАРОДНА ТА ВНУТРІШНЯ ПРАВОВА ТА ПОЛІТИЧНА СИСТЕМИ.....	19
Міжнародна правова база, що застосовується у сфері доступу до ідентифікаційних документів.....	19
Рекомендації від договірних органів ООН.....	20
Нормативно-правова база України, що застосовується у сфері доступу до ідентифікаційних документів.....	21
Закони та положення, що регулюють порядок реєстрації актів цивільного стану.....	21
Закони та положення, що регулюють видачу ідентифікаційних документів.....	23
Закони та положення про реєстрацію місця проживання.....	24
Українські національні стратегії щодо доступу ромів до ідентифікаційних документів.....	25
Національна стратегія захисту прав людини в Україні.....	26
III ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ РОМІВ – ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ.....	27
Дані про кількість ромів без ідентифікаційних документів.....	27
Невідповідність адміністративної практики у випадках, пов'язаних із доступом до ідентифікаційних документів.....	28
Складність адміністративних процедур.....	30
Фінансові аспекти адміністративних та судових процедур для отримання ідентифікаційних документів.....	33
Ініціативи інформаційно-просвітницької роботи та підвищення рівня обізнаності.....	34

IV ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ РОМІВ	35
V РОМИ БЕЗ ДОКУМЕНТІВ – ДОСТУП ДО ІНШИХ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	36
VI ПЛАН ПОДАЛЬШИХ ДІЙ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	38
Звернення до суду у справах про реєстрацію народження	38
Інформаційно-просвітницька робота та підвищення рівня обізнаності.....	40
ДОДАТОК I: ОКРЕМІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ.....	43
ДОДАТОК II: ДОВІДКОВІ ДОКУМЕНТИ	44
А. Міжнародні документи	44
В. Інші довідкові документи.....	44
ДОДАТОК III: ВИТЯГИ З ВІДПОВІДНИХ ЗАКОНІВ І ПОЛОЖЕНЬ	47
Цивільний кодекс України.....	47
Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»	47
Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»	50
Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»	52
Закон України «Про громадянство України»	53
Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України	56

АКРОНІМИ ТА АБРЕВІАТУРИ

БДПЛ	Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
ГРН	Українська гривня
ДМС	Державна міграційна служба
ДНК	Дезоксирибонуклеїнова кислота
ІД	Ідентифікаційний документ
КППРС	Контактний пункт із питань ромів і сінті
НПД	Національний план дій щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини в українське суспільство до 2020 року
НУО	Неурядова організація
ОБСЄ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ООН	Організація Об'єднаних Націй
Постанова	Постанова про затвердження порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України
СММ	Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
УВКБ	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
ЦПД	Центр правової допомоги

ОСНОВНІ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ТЕРМІНИ

Відділ реєстрації – орган державної реєстрації актів цивільного стану Департаменту державної реєстрації та нотаріату при Міністерстві юстиції України.

Департамент державної реєстрації та нотаріату при Міністерстві юстиції України – орган, що відповідає за державну реєстрацію, в тому числі актів цивільного стану, та підпорядковується Міністерству юстиції України.

Державна міграційна служба (ДМС) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого визначає та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДМС відповідає за впровадження міграційної політики, питання громадянства, реєстрації фізичних осіб, переміщених осіб та займається іншими питаннями, що визначаються діючим законодавством.

Дублікат свідоцтва про народження – копія свідоцтва про народження, видана відділами реєстрації актів цивільного стану та іншими органами на підставі запису про реєстрацію акту цивільного стану, що має таку ж юридичну силу, як і оригінал свідоцтва про народження.

Ідентифікаційні документи – документи із зазначеною інформацією про власника (ім'я, дата і місце народження, фотографія), що дозволяють офіційно встановити особу власника.

Паспорт громадянина України – документ книжного зразка, виданий Державною міграційною службою, який засвідчує особу власника та громадянство України. З початку запровадження реформи у сфері ідентифікаційних документів даний документ видається у формі біометричної ідентифікаційної картки. Тут і далі: внутрішній паспорт.

Паспорт громадянина України для міжнародних подорожей – документ книжного зразка, виданий Державною міграційною службою, який засвідчує особу власника та громадянство України. Використовується для міжнародних подорожей громадян України.

Порядок встановлення особи (для видачі паспорта) – адміністративна процедура, що проводиться Державною міграційною службою, коли особи без документів, старше 18 років, звертаються за першим внутрішнім паспортом як громадяни України.

Порядок встановлення факту народження – цивільна процедура встановлення факту народження, яка проводиться судами у випадках, коли заявники віком старше 16 років не в змозі надати органам влади свідоцтво про народження.

Порядок отримання внутрішнього паспорта – адміністративна процедура видачі внутрішнього паспорта, яка проводиться Державною міграційною службою.

Порядок реєстрації місця проживання – адміністративна процедура реєстрації основних місць проживання заявника уповноваженим органом територіальної юрисдикції.

Процедура реєстрації народження – адміністративна процедура реєстрації народження, що проводиться органами державної реєстрації актів цивільного стану.

Свідоцтва про реєстрацію актів цивільного стану – документи, що засвідчують факт офіційної державної реєстрації актів цивільного стану (наприклад, народження, шлюб, смерть), та видаються відділами реєстрації актів цивільного стану після реєстрації зазначених актів цивільного стану.

Свідоцтво про народження – паперовий документ, що видається після державної реєстрації факту народження.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Згідно з планом дій ОБСЄ 2003 року щодо поліпшення становища ромів та сінті в регіоні ОБСЄ, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПІЛ) має приймати активну участь у аналізі заходів, вжитих державами-учасницями з метою покращення ситуації ромів та сінті, у тому числі за кризових та посткризових умов.

Після початку кризи в Україні та навколо неї на початку 2014 року, був опублікований «Звіт про оцінку становища ромів в Україні та впливу поточної кризи», підготований БДПІЛ. У цьому звіті зазначено, що відсутність ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану (на кшталт свідоцтв про народження та паспортів) є однією із ключових проблем, які постають перед ромами в Україні. У той же час БДПІЛ зазначило, що немає загальних та точних даних щодо кількості ромів в Україні та їх соціально-економічної ситуації. Крім того, повідомляється про наявність прогалин у відомостях про причини та перешкоди, які не дозволяють ромським чоловікам і жінкам отримувати ідентифікаційні документи та встановлювати їх правосуб'єктність, що є передумовою для доступу до основних прав та послуг.

Дане дослідження спрямоване на підтримку української влади шляхом підвищення рівня інформованості та визначення виявлених проблем, з якими ромські чоловіки та жінки, у тому числі роми, переміщені з Східної України, стикаються у Закарпатській, Одеській та Харківській областях при отриманні ідентифікаційних документів та свідоцтв реєстрації актів цивільного стану. Дослідження відображає існуючі адміністративні практики, аналізує існуючі правові та політичні бази та пропонує рекомендації щодо подолання виявлених проблем.

Головною перешкодою для подолання таких проблем є відсутність надійних даних про кількість ромів в Україні, а отже, про кількість ромів без ідентифікаційних документів. Крім того, відсутність послідовної адміністративної практики та, у деяких випадках, складні адміністративні процедури не дозволяють ромським жінкам та чоловікам розпочинати процедури, необхідні для реєстрації народження, реєстрації місця проживання чи отримання внутрішніх паспортів. Практика усного відхилення заяв на отримання паспортів або реєстрації народження перешкоджає доступу ромів до засобів правового захисту. Крім того, штрафи, що стягуються при адміністративних процедурах на різних підставах, створюють додаткову перепону для доступу до ідентифікаційних документів. В цілому ситуацію ускладнюють негативні стереотипи, забобони та дискримінація ромів.

Згідно з результатами дослідження, особливі проблеми постають перед наступними категоріями населення: дорослими ромами, які ніколи не були зареєстровані в книгах реєстрації народження, і які часто потребують ініціювання дуже складних судових процедур для пізньої реєстрації народження у відповідних реєстрах; ромами та їх дітьми, які прибули до України до проголошення незалежності 1991 року, але які не можуть довести, що вони є громадянами України через відсутність доказів постійного проживання в Україні до 24 серпня 1991 року; внутрішньо переміщеними ромами та іншими особами через відсутність ідентифікаційних документів або відсутність доказів їх реєстрації в

районах, що постраждали від кризи, і через потребу надати набір доказів, необхідних для отримання ідентифікаційних документів; і ромами старше 18 років без внутрішніх паспортів, які не можуть отримати дублікат свідоцтва про народження, необхідний для подання заяви на отримання нового внутрішнього паспорта.

Крім того, ромські дівчата та жінки є ще більш вразливою категорією у питанні отримання ідентифікаційних документів через такі явища, як практика ранніх та дитячих шлюбів, при цьому через народження дітей в домашніх умовах батьки без документів не можуть забезпечити реєстрацію самих дітей та відповідно їх правовий та соціальних захист.

Багато ромів в Україні не мають ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, а отже позбавлені можливості користуватися основними економічними та соціальними правами, зокрема правом на якісну освіту, здоров'я, гідні житлові умови та на соціальний захист.

Дослідження вимагає напрацювання більш активного та системного підходу до вирішення проблеми відсутності ідентифікаційних документів серед ромів. Українські органи влади повинні розглянути питання про внесення змін до існуючих законів та положень, зокрема, щодо покращення доступу до безоплатної правової допомоги та спрощення адміністративних процедур. Зусилля, спрямовані на покращення доступу до ідентифікаційних документів для ромів, також повинні охоплювати питання підвищення компетентності суддів та державних службовців, скасування штрафів, встановлених для осіб без ідентифікаційних документів, скасування судових зборів на процедуру встановлення факту народження та вдосконалення доступу до системи правосуддя. Крім того, в дослідженні рекомендується створити експертний орган за підтримки відповідних міжнародних організацій, таких як Верховний комісар Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (УВКБ ООН), для координації таких зусиль та розробки більш конкретних пропозицій і керівних принципів для вирішення виявлених проблем. Органи влади України, після спрощення ряду адміністративних процедур, також повинні ініціювати загальнонаціональну інформаційно-просвітницьку кампанію стосовно важливості отримання ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану громадян, особливо свідоцтв про народження.

Щодо позитивних аспектів, у дослідженні відзначається, що деякі обласні органи влади в Україні вже продемонстрували достатньо прикладів практичних підходів та ініціатив, які привели до успішного вирішення виявлених проблем, таких як посилення участі ромської громади та ромських громадських організацій у суспільному житті держави та більш активний підхід влади до вирішення даного питання. Важливим елементом таких прикладів є те, що органи влади скорегували свою діяльність відповідно до конкретної ситуації ромів без ідентифікаційних документів. Ці найкращі практики повинні бути розширені, а їх досвід розповсюджений у інших областях, де ромські громади стикаються з подібними проблемами при отриманні ідентифікаційних документів.

Обласним та місцевим органам влади слід налагодити комунікацію з ромською спільнотою, включаючи ромських жінок, та залучити їх до співпраці, а також розробити спільні проекти та програми з місцевими громадськими організаціями. Успішні історії та

передові практики в цій галузі також можна спостерігати і в інших країнах-учасницях ОБСЄ. Національні органи влади, які отримують технічну підтримку з боку ОБСЄ, УВКБ ООН та інших відповідних зацікавлених сторін, повинні забезпечити ромам доступ до основних прав та послуг без будь-якої дискримінації, базуючись на досвіді роботи по даній проблемі в різних областях.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

А. Загальні рекомендації щодо отримання доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану для ромів в Україні

Влада України має продемонструвати політичну рішучість і лідерські якості на всіх рівнях – центральному, обласному та місцевому, – щоб ініціативно вирішити проблему відсутності у ромів в Україні ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, а саме:

(а) внести зміни до Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини до українського суспільства до 2020 року з чіткими критеріями, заходами та діями, необхідними для поліпшення доступу ромів до ідентифікаційних документів в Україні;

(б) створити міцний та ефективний механізм реалізації Стратегії та координування дій, направлених на вирішення інших проблем, пов'язаних із доступом ромів до ідентифікаційних документів;

(в) активніше співпрацювати з представниками громадських організацій та активістами ромів з метою пошуку системних рішень для ефективності заходів та дій, направлених на вирішення інших проблем, пов'язаних із доступом ромів до ідентифікаційних документів;

(г) активніше співпрацювати з міжнародними організаціями та міжнародним донорським співтовариством з метою пошуку системних рішень для ефективності заходів та дій, направлених на вирішення інших проблем, пов'язаних із доступом ромів до ідентифікаційних документів;

(г) виділяти достатньо коштів для негайної оцінки потреб ромів без ідентифікаційних документів та конкретних проблем, що виникають у зв'язку з цим, а також для аналізу решти проблем та комплексних питань (наприклад, дискримінація ромських жінок, ранні та дитячі шлюби, народження в домашніх умовах, внутрішнє переміщення тощо);

(е) виробити єдину адміністративну процедуру для всіх областей України з видачі внутрішніх паспортів з одного боку, та запровадити обмін передовим досвідом щодо надання доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану між державними службовцями та іншими зацікавленими сторонами з іншого боку; та

(є) активніше шукати технічну, фінансову та іншу підтримку міжнародного співтовариства та інших зацікавлених у цьому питанні сторін.

Б. Внесення змін до законодавства та нормативно-правової бази

Органи влади України також мають розглянути питання про внесення змін до існуючих законів та положень, що перешкоджають доступу ромів до ідентифікаційних документів, зокрема:

(а) внесення змін до статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» шляхом додання категорії бенефіціарів, які не мають надавати підтвердження свого щомісячного доходу, - виходячи виключно з їх запити на встановлення факту народження;

(б) внесення змін до чинного Закону України «Про безоплатну правову допомогу» з метою встановлення альтернативних форм встановлення особи, окрім внутрішніх паспортів, завдяки яким роми отримують більший доступ до безкоштовної правової допомоги у випадках, коли заявники не можуть надати свідоцтво про народження, паспорт або інший ідентифікаційний документ;

(в) залучення ресурсів місцевих громадських організацій та активістів задля надання ромам правової допомоги у отриманні доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану;

(г) внесення змін, що передбачають прийняття альтернативних форм встановлення особи, окрім внутрішнього паспорта, наприклад, витягів або копій (дублікатів) за відсутності оригіналів документів, що посвідчують особу, в ході цивільних чи адміністративних процедур для отримання ідентифікаційних документів або для встановлення факту народження, на підставі відповідних законів;

(г) звільнення від стягнення зборів за адміністративні та / або судові процедури, пов'язані із встановленням факту народження, встановленням особи та отриманням паспорта або дубліката паспорта (якщо він був загублений чи викрадений);

(д) запровадження видання обов'язкових письмових рішень про відмову в прийомі заяв на реєстрацію народження, отримання внутрішніх паспортів або реєстрацію місця проживання;

(е) скасування штрафів у випадках, коли заявники не можуть отримати ідентифікаційні документи відповідно до законодавства;

(є) спрощення адміністративних процедур, особливо тих, що стосуються встановлення особи Державною міграційною службою (ДМС);

(ж) спрощення процедур реєстрації громадян та процедур отримання ідентифікаційних документів шляхом запровадження спеціальних процедур у випадках, коли заявники неписьменні або незнайомі з конкретними юридичними вимогами у своїх справах, у тому числі з дозволом родичу заявника або третій особі писати пояснення від імені заявника, замість того, щоб вимагати залучення ліцензованого адвоката для тієї ж мети;

(з) залучення свідків до процедури встановлення особи як мінімального доказу для встановлення особи заявника у процедурах отримання внутрішніх паспортів;

(и) реєстрація місця проживання ромів, які мешкають у *таборах*¹ та неформальних житлових умовах; та

(і) організація місцевих мобільних підрозділів, до складу яких входитимуть представники громади ромів, громадянських організацій, ДМС, а також відділів реєстрації актів цивільного стану, для надання безкоштовної правової та інших видів допомоги ромам без ідентифікаційних документів.

В. Створення експертного органу для координації зусиль, спрямованих на вирішення проблем ромів у доступі до ідентифікаційних документів та свідоцтв реєстрації актів цивільного стану

На підставі висновків та рекомендацій експертного семінару, який відбувся у Києві у 2015 році,² ДМС та Департамент державної реєстрації та нотаріату при Міністерстві юстиції України повинні створити експертний орган, до складу якого входитимуть представники усіх відповідних зацікавлених сторін на центральному та обласному рівнях, представники ромів та громадянських організацій, експерти з правових питань, спеціалісти Управління Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та представники відповідних міжнародних організацій.

Даному експертному органу слід доручити наступне:

- ознайомлення відповідних органів влади з керівними принципами проведення оцінки потреб ромів без ідентифікаційних документів, визначення масштабів проблеми та аналіз міжнародної та національної законодавчої бази, яка застосовується у сфері надання доступу до ідентифікаційних документів для ромів в Україні;

- розробка конкретних пропозицій щодо внесення змін до законодавства, що базуються на результатах діяльності, описаної вище;

- розробка конкретних вказівок щодо уніфікації існуючих адміністративних процедур, таких як посібники, керівні принципи та інструкції для вирішення справ, коли стандартні докази недоступні;

¹ *Табір* – неформальне ромське поселення або стоянка. Табори, як правило, розташовані на околицях міст чи сіл, і, зазвичай, не мають базової інфраструктури, такої як доступ до системи водопостачання, каналізації, електропостачання тощо.

² «Підсумковий звіт – Доступ до ідентифікаційних документів для ромів в Україні» (надалі: Звіт експертного семінару 2015 року), ОБСЄ/БДПЛ, 21 грудня 2015 р., доступний англійською та українською мовами, <<http://www.osce.org/odihr/211996>>.

- розробка та впровадження навчальної програми для державних службовців (зокрема, державних службовців ДМС та Департаменту державної реєстрації та нотаріату) та суддів, які займаються заявами на встановлення особи та видачу свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану;
- підвищення рівня обізнаності про важливість ефективних процедур вирішення кожної окремої справи, пов'язаної з доступом до ідентифікаційних документів;
- організація та координування кампаній для поширення інформації та підвищення рівня обізнаності для ромів без ідентифікаційних документів в Україні;
- спрощення порядку комунікації, координування та співпраці між різними зацікавленими сторонами на національному, обласному та місцевому рівнях, а також між представниками громадських організацій, спільноти ромів та міжнародних організацій;
- консультування відповідних органів у випадках, коли стандартні докази для отримання внутрішніх паспортів та свідоцтв про народження відсутні;
- напрацювання алгоритму збору розрізнених даних про ромів без ідентифікаційних документів в Україні; та
- створення механізму звітності та оцінки дій та заходів, спрямованих на надання ромам ідентифікаційних документів та свідоцтв про народження.

Г. Інформаційно-просвітницька робота та підвищення рівня обізнаності

Органам влади України слід організувати проведення інформаційно-просвітницьких кампаній щодо важливості одержання ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, особливо свідоцтв про народження.

Такі кампанії повинні:

- бути розробленими у тісній співпраці з представниками ромської громади та громадськими організаціями;
- бути орієнтованими як на ромську, так і на інші громади, а також на посадових осіб, державних службовців та суддів;
- особливо бути направленими на вразливі групи населення ромів (наприклад, на ромських жінок, переміщених ромів, ромів без громадянства та ін.);
- бути націленою на викорінення упереджень та дискримінації щодо ромської спільноти та на поширення досвіду позитивних прикладів та успішних випадків з надання ромам доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про народження.

Окрім інформаційно-просвітницьких кампаній, органи влади України мають також запровадити систему тренінгів та заходів щодо підвищення компетентності для державних службовців та судової влади по всій Україні.

Органи влади України також повинні звернути особливу увагу на останні події, які можуть вплинути на надання доступу ромам до ідентифікаційних документів, таких як:

- поточна реформа системи встановлення особи;
- особлива ситуація переміщених ромів із східної частини України та Криму та проблеми, з якими вони стикаються, для отримання або відновлення своїх документів та доступу до основних економічних та соціальних прав та послуг;
- особливі проблеми, пов'язані з доступом до ідентифікаційних документів та реєстрації факту народження для ромських жінок та дівчат, а саме: ранні та дитячі шлюби, пологи в домашніх умовах, відсутність медичної допомоги та реєстрації факту народження у таких випадках; та
- інші відповідні міжгалузеві питання, такі як дискримінація та упереджене ставлення до ромів в Україні, а також соціальна відчуженість та глибока бідність, з якою стикаються роми без ідентифікаційних документів в Україні.

Г. Координація дій з метою спрощення та прискорення надання доступу ромам до ідентифікаційних документів на обласному та місцевому рівнях

У своїх спробах вирішення проблем, з якими стикаються роми без ідентифікаційних документів та свідоцтв про народження у кожній області, органи влади на обласному та місцевому рівнях повинні:

- (а) надавати центральним органам влади звіти по конкретним питанням та проблемам, з якими стикаються роми у кожній окремій області в отриманні доступу до ідентифікаційних документів та ініціювати створення технічних органів для здійснення дій та заходів, що будуть впроваджуватися майбутнім експертним органом;
- (б) запровадити картографування існуючих зацікавлених сторін на обласному рівні та залучити їх до роботи технічної групи експертів, відповідальних за здійснення дій та заходів, спрямованих на вирішення інших проблем;
- (в) створити технічний координаційний орган, завданням якого буде:
 - ініціювання та проведення інформаційно-просвітницьких кампаній серед ромів без ідентифікаційних документів;
 - координування на місцевому та обласному рівнях зусиль, спрямованих на вирішення проблем ромів у доступі до ідентифікаційних документів та актів реєстрації цивільного стану;

- надавати центральним органам влади звіти щодо дій та заходів, спрямованих на вирішення проблем ромів у отриманні доступу до ідентифікаційних документів та актів реєстрації цивільного стану.

Органи влади на обласному та місцевому рівнях також повинні:

(а) надавати консультації представникам ромських громад, включаючи ромських жінок, та представникам громадських організацій щодо оптимальних шляхів вирішення даного питання та залучати їх до роботи в технічному координаційному органі, про котрий йдеться вище;

(б) виділяти кошти на дії та заходи, націлені на вирішення актуальних проблем;

(в) розробляти проекти та програми спільно з місцевими громадськими організаціями та активістами та працювати у напрямку пошуку коштів на впровадження таких проектів та програм;

(г) шукати технічні та інші ресурси, котрі можна залучити для дій та заходів, націлених на вирішення актуальних питань та, за необхідності, призначати відповідальних осіб (ромських координаторів) в окремих адміністративних органах для вирішення питань надання ромам доступу до ідентифікаційних документів; та

(г) знаходити інноваційні підходи до проведення інформаційно-просвітницьких кампаній для місцевих ромських громад.

I ВСТУП

За даними останнього перепису населення, в Україні проживає 47,587 ромів.³ З іншого боку, згідно з даними Ради Європи, кількість ромів в Україні становить від 120,000 до 400,000, в середньому – 260,000.⁴ За звітами місцевих ромських неурядових організацій (НУО), роми в основному населяють Закарпатську, Донецьку, Луганську, Одеську, Київську, Дніпропетровську, Харківську, Черкаську та Полтавську області.⁵ Роми представляють дуже різномірну групу населення в Україні, поділяючись на кілька підгруп за певними характеристиками, такими як область проживання. Деякі громади ромів значно інтегрувалися у життя корінного населення, тоді як для ромів, що живуть окремо в міських чи приміських районах або в сільській місцевості, досить гостро стоїть проблема

³ «Національний склад населення», Державний комітет статистики України, 2001 р., <<http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>>. Див. також «Звіт про оцінку становища ромів в Україні та впливу поточної кризи» (надалі: Звіт про оцінку), БДПЛ/ОБСЄ, серпень 2014 р., ст. 11, <<http://www.osce.org/odihr/124494>>.

⁴ Як зазначається Міжнародним союзом ромів та місцевими НУО. Кількісні дані взяті з документу, підготовленого Відділом ромів та мандрівних груп Ради Європи «Оцінки чисельності ромського населення в країнах Європи», <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp>, цитата з: Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3.

⁵ Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3.

зубожілих умов життя, а також виключення та маргіналізації із сфер освіти, зайнятості та соціальних послуг. Роми продовжують залишатися однією з найбільш дискримінованих національних меншин в Україні,⁶ а відсутність доступу до ідентифікаційних документів залишається однією з найважливіших дилем у сфері прав людини для ромів.⁷ Проблеми з доступом до ідентифікаційних документів непропорційно впливають на найбільш вразливих членів громади.

Відсутність офіційних даних, а отже, відсутність детальних відомостей,⁸ разом з тим, що немає чіткої оцінки становища ромів без ідентифікаційних документів, є серйозною перешкодою для вироблення більш системного підходу до вирішення цієї проблеми. Така ситуація також перешкоджає владі подолати першопричини соціального відторгнення ромів в Україні. Проте прийняття та впровадження спеціально розроблених, більш гнучких рішень щодо надання доступу ромам до ідентифікаційних документів українським органам влади не слід розуміти як перевищення загально необхідних вимог. Скоріше, такі рішення слід сприймати як конкретні заходи для реалізації вже існуючих зобов'язань щодо прав людини, як це передбачено відповідною державною політикою⁹.

Роми стикаються з проблемами доступу до документів у багатьох районах регіону ОБСЄ. Зобов'язання ОБСЄ стосовно ромів та сінті підкреслюють важливість доступу до ідентифікаційних документів для боротьби з соціальною ізоляцією ромів та сінті і з глибоко закоренілою їх дискримінацією. План дій щодо поліпшення становища ромів та сінті в межах регіону ОБСЄ (далі - План дій ОБСЄ) передбачає, що держави-учасниці «мають брати активну участь в забезпеченні того факту, щоб роми та сінті, як і будь-які інші мешканці, мали всі необхідні документи, в тому числі свідоцтва про народження».¹⁰ Крім того, цей документ рекомендує державам-учасницям «забезпечити громадам ромів та сінті у ситуації примусового переселення (біженці та внутрішні переміщені особи - ВПО) належну реєстрацію та надання відповідних документів».¹¹

⁶ Роми «вважаються групою, яка переживає найбільшу дискримінацію в суспільстві в Україні», див. також "Україна: політика країни та інформаційні замітки, групи меншин", Великобританія, Міністерство внутрішніх справ, версія 1.0, січень 2017 р., пункти 2.2.6–2.2.7, <<https://www.gov.uk/government/publications/ukraine-country-policy-and-information-notes>>.

⁷ Письмові коментарі Європейського центру захисту прав ромів та Міжнародного ромського жіночого фонду "Чіріклі" стосовно України для розгляду Комітетом ООН з прав людини на його 108-й сесії (8-26 липня 2013 р.), червень 2013 р., ст. 6-8, <http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/ukraine-iccpr-june-2013.pdf>.

⁸ Див. також Заключні зауваження щодо двадцять другої та двадцять третьої періодичних доповідей України, Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, жовтень 2016 р., пункт 6, док ООН № CERD/C/UKR/CO/22-23; Заклучні зауваження щодо шостої періодичної доповіді України, Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав, червень 2014 р., пункт 8, док. ООН № E/C.12/UKR/CO/6; Розгляд доповідей, представлених державами-учасницями відповідно до статті 44 Конвенції, Заклучні зауваження: Україна, Комітет ООН з прав дитини, квітень 2011 р., пункт 9, док. ООН № CRC/C/UKR/CO/3-4.

⁹ Див. також Українські національні стратегії щодо доступу ромів до ідентифікаційних документів, ст. 24-25 даного звіту.

¹⁰ Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 3/03 «План дій щодо поліпшення становища ромів і сінті в регіоні ОБСЄ», Маастрихт, 1-2 грудня 2003 р., пункт 87, <<http://osce.org/odihr/17554>>.

¹¹ *Ibid.*, пункти 108.

Доступ до документів для ромів є одним з основних напрямків діяльності Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (далі БДПІЛ) в Україні. БДПІЛ у 2014 році опублікувало «Звіт про оцінку становища ромів в Україні та впливу поточної кризи» (далі – «Звіт про оцінку»). За даними цього звіту, роми продовжують стикатися з дискримінацією у всіх сферах життя в Україні, а ромські жінки стикаються ще й з різними її формами. Відсутність ідентифікаційних документів (відсутність внутрішніх паспортів та / або свідоцтв про народження) було визнано однією з найважливіших проблем для ромів у сфері реалізації прав людини.¹² Відсутність ідентифікаційних документів перешкоджає доступу ромів до базових послуг - наприклад, у сфері отримання житла, охорони здоров'я, працевлаштування, освіти та гуманітарної допомоги – та здійсненню низки прав людини у повному обсязі. Незважаючи на те, що «Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» (далі - Стратегія) та Національний план дій щодо її реалізації (НПД)¹³ визнають, що значна кількість ромів не мають ідентифікаційних документів, а отже існує потреба у вирішенні проблеми шляхом здійснення особливих заходів, здається, до цих пір реалізація Стратегії та НПД взагалі відбувалася в незначному обсязі.¹⁴

В 2015 р. з метою краще зрозуміти перешкоди, які постають перед ромами у процесі отримання ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, БДПІЛ у співпраці із Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини провели експертний семінар із питань доступу ромів в Україні до ідентифікаційних документів і свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану. У семінарі взяли участь представники центральних і місцевих органів влади України (зокрема, Державної міграційної служби та Відділу державної реєстрації), представники ромських та інших громадських організацій, та міжнародні експерти з Сербії та Чорногорії, котрі поділилися досвідом та підходами до вирішення даного питання у їх регіоні. В ході семінару були вироблені загальні рекомендації щодо подолання перешкод у наданні ромам доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану в Україні.¹⁵ Вони включали «ініціювання збору даних або проведення базового дослідження для визначення витоків та першопричин виникнення проблеми, характеру перешкод, які постають перед ромами по всій країні та в окремих областях, та специфічних вимог для отримання ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану (збір даних та аналіз)», а також «проведення загального аналізу законодавчої бази для встановлення системних проблем у наданні ромам доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану і

¹² Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3, особливо ст. 19–21 та 35.

¹³ «Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» (далі - Стратегія), затверджена Декретом президента України № 201, 8 квітня 2013 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/201/2013>>, та «Національний план дій щодо реалізації Стратегія захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року» (НПД), прийнятий за Наказом Кабінету міністрів України № 701-р, 11 вересня 2013 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2013-%D1%80>>. Текст НПД на англійській мові доступний на: <http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245257577>.

¹⁴ Заключні зауваження щодо двадцять другої та двадцять третьої періодичних доповідей України, Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, жовтень 2016 р., пункти 19-23, док. ООН № CERD/C/UKR/CO/22-23.

¹⁵ Звіт експертного семінару 2015 року, *op. cit.*, примітка 2.

вироблення рекомендацій щодо реформування законодавчої бази та адміністративних процедур (аналіз процедурного порядку та законодавчої бази)», у тому числі і рекомендації на підставі успішних практик в інших країнах-учасниках ОБСЄ.

БДПЛ ініціювало дане дослідження з метою реалізації цих рекомендацій та підтримки української влади у подоланні існуючих перешкод для доступу ромів до ідентифікаційних документів.¹⁶ Основна мета цього дослідження полягає в кращому розумінні масштабів та причин існуючої проблеми відсутності ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, а також у визначенні інших проблем, з якими стикаються роми (включаючи ромів, переміщених зі східної України та Криму) в Закарпатській, Одеській та Харківській областях. Крім того, це дослідження має на меті надати відповідним зацікавленим сторонам звітну інформацію про проблему та існуючі адміністративні практики, а також про правовий аналіз у цій сфері. Нарешті, це дослідження пропонує низку рекомендацій для подолання виявлених проблем. Оскільки офіційних даних про масштаби проблеми немає, це дослідження не може забезпечити вичерпний огляд даної теми, проте, може дати поштовх подальшому розгортанню дискусії, продемонструвати недоліки інформаційної бази по даному питанню та вказати на складні області, на які потрібно звернути особливу увагу.

Цей звіт базується на інформації, отриманій від дискусій, проведених українськими владою під час початкової зустрічі в Києві 17 березня 2017 року та подальших польових візитів до Закарпатської, Одеської та Харківської областей, де відбулася низка зустрічей з державними органами, громадськими організаціями та представниками міжнародних організацій.¹⁷ Однак слід зазначити, що одним з головних недоліків цього звіту є обмежений доступ авторів до внутрішньо переміщеної ромської громади в Харківській області, що вплинуло на обсяг даних, за якими автори змогли оцінити всі проблеми, які постають перед ромами.

Дане дослідження ґрунтується на роботі з документами та на виїзних заходах у вищезгаданих областях. Проведено аналіз існуючої законодавчої бази щодо доступу до ідентифікаційних документів, а також дослідження відповідної державної політики та міжнародної системи прав людини, що застосовуються в Україні, з метою поглиблення розуміння існуючої правової бази та будь-яких можливих юридичних прогалів, щоб надалі запропонувати заходи для подолання виявлених проблем. Після цього були організовані польові візити до Закарпатської, Одеської та Харківської областей, а також проведено ряд інтерв'ю з представниками державних та місцевих органів влади, місцевих громадськими організацій та правозахисників, а також з представниками міжнародних організацій, що працюють у сфері доступу до ідентифікаційних документів в Україні. Нарешті, низка висновків ґрунтується на інформації, отриманій під час дискусій з активістами ромів та під час візитів до ромів в Закарпатській, Одеській та Харківській областях. Отримано попередні висновки для дослідження, а рекомендації щодо вирішення виявлених проблем були розроблені під час «Круглого столу з питань доступу ромів в

¹⁶ Означені проблеми доступу до ідентифікаційних документів також можуть трапитися і з іншими громадянами України, але вони непропорційно впливають саме на ромське населення.

¹⁷ Польові візити були здійснені у період з 18 до 31 березня 2017 р.

Україні до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану», проведеного БДПЛ у співпраці з ДМС 30-31 травня 2017 року в Одесі.¹⁸

БДПЛ висловлює вдячність органам влади України за участь у поточних дискусіях щодо поліпшення доступу ромів до ідентифікаційних документів. БДПЛ також висловлює вдячність ромським жінкам та чоловікам, які брали участь в інтерв'ю в Закарпатській, Одеській та Харківській областях за їх готовність спілкуватися та за надану інформацію. Без них цей звіт був би неможливим.

II ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ – МІЖНАРОДНА ТА ВНУТРІШНЯ ПРАВОВА ТА ПОЛІТИЧНА СИСТЕМИ

Важливість реєстрації факту народження та доступу до ідентифікаційних документів не є однозначною. З одного боку, вона передбачає окреме право людини на визнання перед законом. З іншого боку, це право є основною передумовою для здійснення ряду інших прав людини, починаючи від цивільних і політичних прав (наприклад, права голосу або права на вступ до шлюбу) до різних економічних та соціальних прав, які необхідні для інтеграції ромів у суспільство України (наприклад, доступ до послуг охорони здоров'я, освіти, соціальної допомоги або права на житло). Користування всіма цими правами залежить від реєстрації факту народження особи та наявності ідентифікаційних документів. Це також є однією з основних причин, чому доступ до ідентифікаційних документів має бути пріоритетним для інтеграції ромів в суспільну інфраструктуру України.

Міжнародна правова база, що застосовується у сфері доступу до ідентифікаційних документів

Стаття 6 Загальної декларації прав людини гарантує, що «кожен має право на визнання його особи перед законом будь-де», а стаття 15 визначає, що «кожен має право на громадянство».¹⁹ На підставі цих положень, які були сформовані відразу ж після Другої світової війни, спільнота з захисту прав людини розробила цілий ряд правових документів, що гарантують правосуб'єктність в якості однієї з центральних передумов для здійснення повного обсягу прав людини. Це право часто характеризується як «право мати права» і широко визнається в міжнародних та регіональних системах захисту прав людини.

Стаття 16 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права передбачає, що «кожен має право на визнання своєї особи перед законом»,²⁰ а в статті 7 Конвенції про права дитини передбачено, що «кожна дитина повинна бути зареєстрована одразу після

¹⁸ Під час проведення Круглого столу (30-31 травня 2017 р.) був розроблений документ «Одеська декларація. Рекомендації щодо подолання перешкод в отриманні доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану для ромів в Україні», див. прес-реліз БДПЛ від 31 травня 2017 р. на: <<http://www.osce.org/odihr/320592>>.

¹⁹ Генеральна асамблея ООН, Резолюція № 217 А, Загальна декларація прав людини, 10 грудня 1948 р.

²⁰ Генеральна асамблея ООН, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, 16 грудня 1966 р., Збірка міжнародних договорів ООН, том 999, ст. 171.

народження і має право від народження на ім'я [та] право на громадянство [...]».²¹ Україна ратифікувала обидва ці договори.²² Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок у статті 9 гарантує «жінкам рівні права з чоловіками набувати, змінювати та зберігати власну національність» і встановлює, що «держави-учасниці надаватимуть жінкам рівні права з чоловіками стосовно національності їх дітей».²³ Для питання доступу до ідентифікаційних документів також важливо зазначити, що Україна приєдналася до конвенцій про безпритульність - Конвенцію про статус осіб без громадянства²⁴ та Конвенцію про скорочення безгромадянства.²⁵

Рекомендації від договірних органів ООН

Протягом кількох останніх років низка договірних органів Організації Об'єднаних Націй (ООН) рекомендували органам влади України забезпечити визнання кожної людини перед законом.

У 2011 році Комітет з прав дитини закликав українську владу «приймати позитивні стимули для забезпечення безкоштовної та обов'язкової реєстрації народження для всіх дітей незалежно від етнічної приналежності та соціального походження».²⁶ Комітет також закликав українську владу «активізувати [...] інформаційно-просвітницькі кампанії з метою заохочення та забезпечення реєстрації всіх ромських дітей».²⁷

У 2013 році, під час останнього огляду ситуації в Україні, Комітет з прав людини позитивно оцінив прийняття Стратегії, але залишався занепокоєним через труднощі, з якими роми все ще стикаються при отриманні доступу до ідентифікаційних документів. Комітет рекомендував державі «усунути будь-які перепони, включаючи адміністративні, щоб усі роми мали ідентифікаційні документи, в тому числі свідоцтва про народження, необхідні для доступу до їх основних прав».²⁸

²¹ Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про права дитини, 20 листопада 1989 р., Організація Об'єднаних Націй, серія Договорів, т. 1577, ст. 3.

²² Україна ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські та політичні права в 1973 році та Конвенцію про права дитини в 1991 році. Дані про стан ратифікації від: «Перегляд статусу ратифікації країною або договором», Управління Верховного комісару ООН з прав людини, <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx>.

²³ Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, 18 грудня 1979 р., Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 1249, ст. 13. Україна ратифікувала Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1981 році.

²⁴ Генеральна Асамблея ООН, Конвенцію про статус осіб без громадянства, 28 вересня 1954 р., Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 360, ст. 117, приєднання України до Конвенції - 25 березня 2013 р.

²⁵ Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про скорочення безгромадянства, 30 серпня 1961 р., Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 989, стр. 175, приєднання України до Конвенції - 25 березня 2013 р.

²⁶ Розгляд доповідей, представлених державами-учасницями відповідно до статті 44 Конвенції, Заключні зауваження: Україна, Комітет ООН з прав дитини, 21 квітня 2011 р., Пункт. 36, док. ООН № CRC/C/UKR/CO/3-4.

²⁷ Див. там же.

²⁸ Заключні зауваження щодо сьомої періодичної доповіді України, Комітет ООН з прав людини, 22 серпня 2013 р., пункт 12, док. ООН № CCRPR/C/UKR/CO/7.

У 2014 році Комітет з економічних, соціальних і культурних прав знову підтвердив важливість доступу до ідентифікаційних документів як «права мати право» і пов'язав це право з реалізацією прийнятої Стратегії та наступного НПД. У своїх заключних зауваженнях Комітет рекомендував українській владі «спростити процедури та усунути існуючі перешкоди для забезпечення надання ромам ідентифікаційних документів, у тому числі свідоцтв про народження, які необхідні для реалізації їх прав згідно з Пактом».²⁹

Нарешті, в 2016 році Комітет з ліквідації расової дискримінації висловив занепокоєння з приводу наявності дискримінації, стереотипів та упереджень щодо ромів, а також повідомив, що роми не можуть виїхати з кризових зон та отримувати допомогу в деяких випадках за відсутності їх ідентифікаційних документів. Крім того, Комітет рекомендував державі посилити свої зусилля у «боротьбі з расовою дискримінацією та упередженнями щодо ромів та вирішувати проблеми, з якими роми продовжують стикатися у багатьох сферах [...]», а також «забезпечити всім ромам надання ідентифікаційних документів безоплатно».³⁰

Нормативно-правова база України, що застосовується у сфері доступу до ідентифікаційних документів

Закони та положення, що регулюють порядок реєстрації актів цивільного стану

В Україні існує велика кількість нормативних актів, які встановлюють порядки та процедури отримання ідентифікаційних документів. Цивільна реєстрація або «реєстрація актів цивільного стану» передбачає обов'язкову реєстрацію всіх аспектів цивільного стану для фізичних осіб - від народження, шлюбу, розірвання шлюбу та смерті до зміни імені людини. Стаття 49 Цивільного кодексу України³¹ визначає правові засади реєстрації актів цивільного стану. Відповідно до Цивільного кодексу України ці акти вважаються «подіями та діями, нерозривно пов'язаними з особою, яка починає, змінює, видозмінює або припиняє здатність бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків».³²

Видача документів про реєстрацію цивільного стану регулюється Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»³³, який встановлює загальні правові засади реєстрації громадян. Відповідно до пункту 3 статті 13 даного Закону, цивільне оформлення народження має здійснюватися не пізніше, ніж через місяць після народження. Основою для цивільної реєстрації народження є документ, що підтверджує факт народження дитини, виданий установою охорони здоров'я, в якій відбулися пологи

²⁹ Заключні зауваження щодо шостої періодичної доповіді України, Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав, 13 червня 2014 р., пункт 8, док ООН № E/C.12/UKR/CO/6.

³⁰ *Op. cit.*, примітка 14, пункти 19–22.

³¹ Верховна Рада України, Цивільний кодекс України, Закон № 435-IV, 16 січня 2003 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1475564456082547>>.

³² *Ibid.*

³³ Верховна Рада України, Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», Закон № 2398-VI, 1 липня 2010 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2398-17/print1475564456082547>>.

(далі: медичне свідоцтво про народження форми № 103/о).³⁴ Якщо дитина народилася не в закладі охорони здоров'я (за статтею 13 (4) Закону), факт народження підтверджується медичною установою після огляду матері та новонародженого. Якщо медична установа не провела такий огляд, народження може бути підтвержене медичною консультативною комісією, до якої мати може звернутися не пізніше ніж через тиждень після народження її дитини. Медична консультативна комісія може підтвердити факт народження, видавши висновок. Цей висновок використовується органом охорони здоров'я для видачі медичної довідки про перебування дитини під наглядом лікувального закладу (форма 103-1/о³⁵). У цьому випадку обидва документи (висновок та медична довідка про перебування дитини під наглядом лікувального закладу) необхідні для реєстрації факту народження у відділі реєстрації. Нарешті, у випадках, коли немає медичної довідки (не видана у звичайному порядку при народженні дитини в медичній установі, не видана після медичного обстеження, та не наданий висновок консультативної медичної комісії), то основою для реєстрації народження повинне бути судове рішення, за яким встановлюється факт народження.

Законодавство розрізняє процедури реєстрації факту народження на підставі віку дитини. Одна процедура передбачає реєстрацію дітей молодше одного року. Інша процедура передбачає реєстрацію дітей віком від 1 до 16 років, а третя процедура призначена для дітей віком старше 16 років та для дорослих.

Коли дитині менше одного року, в українській правовій системі прописана дуже проста процедура реєстрації народження. У таких випадках, для того, щоб зареєструвати своїх дітей, батьки повинні ініціювати процедуру в державному органі реєстрації актів цивільного стану, пред'явити власні ідентифікаційні документи та надати медичне свідоцтво про народження (форма 103/о), яке видається медичним закладом. Якщо батьки не можуть ініціювати зазначену вище процедуру, це може бути зроблено третьою стороною.

У випадках, коли діти, які народилися в медичних закладах, знаходяться у віці від 16 до 20 років на момент реєстрації народження, необхідні ще два додаткові документи. У таких випадках до відділу реєстрації повинні бути надані чотири документи: документ, що посвідчує батька (внутрішній паспорт), форма 103/о, що підтверджує факт народження, медична довідка про перебування дитини під наглядом лікувального закладу (форма 103-1/о), а також реєстрація місця проживання дитини.

Нарешті, у випадках, коли йдеться про реєстрацію дітей старше 16 років або дорослих, їм необхідно розпочати судовий процес, щоб визнати факт їх народження. У цих випадках

³⁴ Форма 103/о (медичне свідоцтво про народження) - це документ, виданий в пологовому відділенні відразу після народження відповідно до Інструкції про оформлення та видачу медичного свідоцтва про народження; форма документу затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України № 545, 8 серпня 2006 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z1150-06>>.

³⁵ Форма 103-1/о (медична довідка про перебування дитини під наглядом лікувального закладу), видана відповідно до інструкції про оформлення та видачу медичної довідки про перебування дитини під наглядом лікувального закладу (форма 103-1/о). Форма затверджена Міністерством охорони здоров'я України, наказ № 545, 8 серпня 2006 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1151-06>>.

доказами можуть бути форма 103/о або форма 103-1/о. Якщо жоден документ не може бути поданий до суду, то усна заява, зроблена свідками, може враховуватися головуючим суддею. Слід зазначити, що при вирішенні таких справ головуючі судді не прив'язуються до жодного офіційного списку доказів факту народження.

Закони та положення, що регулюють видачу ідентифікаційних документів

Ще один орган законодавчої влади, що регулює доступ до ідентифікаційних документів, пов'язаний із процедурою видачі паспорта громадянина України. Закон України «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, визначення особи або його/її особливий статус»³⁶ встановлює порядок видачі паспортів для громадян України. Відповідно до цього закону кожна людина у віці від 14 років зобов'язана отримати внутрішній паспорт. Для отримання паспорта заявники повинні продемонструвати, що вони відповідають критеріям отримання громадянства України³⁷ та їх особи мають бути встановлені чинними державними органами влади.

Це означає, що відповідно до законодавства та «Постанови про затвердження порядку...»³⁸, для отримання внутрішнього паспорта заявник для процедури у ДМС повинен подати наступне:

- оригінал свідоцтва про народження, виданий органами влади України або органами влади іншої держави, та
- оригінали документів, що засвідчують громадянство та особу одного або обох батьків.

У тих випадках, коли заявник не може надати до ДМС усі необхідні документи, посадова особа ДМС повідомляє заявника про відмову прийому документів, а також причини такої відмови. У ситуаціях, коли заявник подає усі необхідні документи, проблеми можуть виникати при прикріпленні ідентифікаційних документів (заявленої особи) до фактичного заявника, що з'являється перед адміністративним працівником. Як повідомляють колишні заявники та представники ДМС, звичайна практика полягає у відмові в усній формі. На прохання заявника відмова повинна бути надана у письмовій формі, а відмова посадової особи у такому випадку вважається незаконною.³⁹

Як повідомляється, в ситуаціях, коли особа старше 18 років звертається за першим внутрішнім паспортом і не може забезпечити фотографічну ідентифікацію,⁴⁰ можуть бути

³⁶ Верховна Рада України, «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, визначення особи або його/її особливий статус», Закон № 5492-VI, 20 листопада 2012 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>>.

³⁷ Верховна Рада України, Закон України «Про громадянство України», Закон № 2235-III, 18 січня 2001 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>>.

³⁸ Кабінет Міністрів України, Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України (надалі: Постанова про затвердження порядку), Постанова № 302, 25 березня 2015 р. (у редакції Постанови Уряду України № 745, від 26 жовтня 2016 р.), <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF/print1489007495067300>>.

³⁹ *Ibid.*, стаття 24.

⁴⁰ Наприклад, у квітні 2017 року на Закарпатті довідка із зображенням, видана в'язницею про звільнення особи після винесення вироку, була прийнята як дійсний документ для встановлення особи. Перелік

застосовані різні практики. У таких випадках ДМС проводить процедуру встановлення особи,⁴¹ яка складається з декількох запитів, які надсилаються усім відповідним державним органам, які могли б в своїх реєстрах містити дані стосовно заявника - поліції, Міністерству юстиції, податковим органам, навчальним закладам, військовим установам, закладам утримання під вартою, в'язницям тощо. У виняткових випадках, коли заявник не може надати органам влади фотографічну ідентифікацію, або коли в державних реєстрах відсутня реєстрація заявника, ДМС опитує родичів заявника, сусідів, або інших осіб, зазначених у письмовому поясненні, доданому до заяви. Процедура встановлення особи не може тривати більше двох місяців. Якщо органи влади не можуть ідентифікувати заявника, ДМС повідомляє заявника про своє рішення відхилити заяву на видачу внутрішнього паспорту.⁴² Початкова загальна процедура видачі паспорта безкоштовна.

Закони та положення про реєстрацію місця проживання

Основним законодавчою базою, що регулює реєстрацію місця проживання, є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»,⁴³ який встановлює, що виконавчі органи місцевих адміністрацій відповідають за реєстрацію місця проживання особи (ст. 3). Реєстрація місця проживання відіграє дуже важливу роль у процесі визначення адміністративного органу, який здійснює видачу ідентифікаційних документів для громадян, які проживають у певній територіальній юрисдикції.

Стаття 379 Цивільного кодексу України передбачає, що «житло» визначається як «окремий будинок, квартира або інше житло, призначене і придатне для постійного або тимчасового проживання». Недостатні житлові умови, в яких часто живуть роми, не розглядаються як такі, що відповідають поняттю «житло». Це також перешкоджає численним ромам, що мешкають в *таборах*⁴⁴ або інших неформальних поселеннях, реєструватися за місцем фактичного проживання.

Постанова № 302 Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України (Постанова про затвердження порядку)⁴⁵ встановлює, що заява на видачу внутрішнього паспорту може бути подана як за зареєстрованим місцем проживання, так і за фактичним місцем проживання. Крім того, були створені спеціальні центри обліку бездомних громадян для надання реєстрації за місцем проживання для тих, хто не має офіційно визнаних місць проживання.

документів не є вичерпним, але вони повинні бути дійсними та надійними для ідентифікації заявника на отримання паспорта.

⁴¹ Постанова про затвердження порядку, *op. cit.*, примітка 38, стаття 43.

⁴² Постанова про затвердження порядку, *op. cit.*, примітка 38, стаття 83.

⁴³ Верховна Рада України, Закон України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", Закон № 1382-IV, 11 грудня 2003 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1382-15/print1489007495067300>>.

⁴⁴ *Op. cit.*, примітка 1. див. також ст. 25–26 даного звіту.

⁴⁵ *Op. cit.*, примітка 38.

Таким чином, у заявників є три варіанти адреси, які подаються при поданні заяви на отримання внутрішнього паспорта: а) місце офіційно зареєстрованого їх проживання, б) місце їх фактичного проживання, і с) реєстрація місця проживання у місцевому центрі обліку бездомних громадян.

Українські національні стратегії щодо доступу ромів до ідентифікаційних документів

Стратегія захисту та інтеграції ромської національної меншини до українського суспільства до 2020 року та Національний план дій щодо її реалізації

Варто зазначити, що не всі роми в Україні стикаються з проблемами доступу до ідентифікаційних документів. Як правило, ця проблема в основному пов'язана з зубожілими ромами, які є соціально виключеними, часто безробітними та з невеликою чи навіть без формальної освіти. З прийняттям Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини в українське суспільство на період до 2020 року та наступного Плану дій щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року (НПД), українська влада визнала проблеми, з якими стикаються роми у доступі до ідентифікаційних документів. У розділі 4 Стратегії Уряд передбачає, що одним з головних завдань Стратегії є надання допомоги у отриманні документів, посвідчень особи, громадянства та свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану для ромів, які легально проживають в Україні.⁴⁶

Незважаючи на те, що прийняття цих документів є явним кроком вперед для інтеграції ромів в суспільство України, існує також ряд застережень з приводу відсутності перспектив прав людини, коли мова йде про реалізацію курсів цих документів.⁴⁷

Однією з головних проблем є відстороненість представників ромів від участі у процесі прийняття Стратегії, відсутність цільового бюджету для її реалізації та відсутність ефективних механізмів для реалізації та координації Стратегії та НПД.⁴⁸ Деякі з цих проблем вже були відмічені договірними органами ООН та БДПЛ, і прогресу у цьому напрямку не спостерігається. Наприклад, у 2013 році Комітет з прав людини рекомендував українській владі «виділити достатні ресурси для ефективного здійснення

⁴⁶ Стратегія, *op. cit.*, примітка 13.

⁴⁷ Відповідно до Звіту про оцінку, Стратегія та НПД не можуть відображати зобов'язання ОБСЄ стосовно ромів та синті, а також інших відповідних міжнародних стандартів з прав людини. Зокрема, у Стратегії та НПД відсутня чітка антидискримінаційна перспектива та інтеграція гендерної рівності як загальної проблеми. Таким чином, в Стратегії не визнається існуюча ситуація з дискримінацією ромів в Україні, в тому числі численні форми дискримінації у різних сферах життя, і не включається антидискримінація як невід'ємна частина державних заходів щодо інтеграції ромів в Україні. Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3, ст. 14.

⁴⁸ Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3, ст. 14–15. Ці проблеми були визнані у Рекомендаціях Комітету Верховної Ради України у сфері прав людини, національних меншин та міжетнічних відносин, прийнятих після слухань Комітету «Стан виконання національної стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини в Українське суспільство до 2020 року» (5 жовтня 2016 року), <<http://kompravlud.rada.gov.ua/uploads/documents/32594.pdf>>.

Стратегії захисту та інтеграції ромів»,⁴⁹ а з іншого боку, «Звіт про оцінку» БДПЛ ясно показав, що зміни до цих документів є необхідними для вироблення більш ефективного урядового підходу до інтеграції ромів.⁵⁰ Крім того, в узагальненому звіті БДПЛ про проведення експертного семінару 2015 року щодо доступу ромів до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану зазначено, що «органи влади не вжили жодних конкретних заходів для картографування ромських громад для надання їм доступу до документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, а також конкретних кроків для подолання існуючих проблем у даному напрямку».⁵¹

Національна стратегія захисту прав людини в Україні

Національна Стратегія прав людини в Україні⁵² не розглядає розгорнуто проблему доступу ромів до ідентифікаційних документів. Перш за все, ця стратегія стосується загальної системи прав людини в Україні з метою забезпечення пріоритетних прав і свобод людини в державній політиці. Проте, План дій⁵³ щодо реалізації цієї стратегії прямо вказує на підвищення рівня обізнаності щодо забезпечення реєстрації народження дітей, особливо дітей ромів. Крім того, План дій наголошує на важливості інтеграції ромів та на прийнятті заходів щодо збору чіткої точної статистики по населенню ромів в Україні.

Національна стратегія захисту прав людини визначає основні сфери, що викликають занепокоєння, стратегічні цілі та очікувані результати. Незважаючи на те, що в документі чітко не передбачені конкретні дії та/або заходи, спрямовані на покращення становища ромів у зв'язку з їхнім доступом до ідентифікаційних документів, його значення для вдосконалення існуючої правової бази, що регулює доступ до ідентифікаційних документів, та пов'язаних з ними питань, не підлягає сумніву. Також стратегія визначає очікувані результати у сфері права на справедливий судовий розгляд, що дуже важливо для судової реакції на вищезгадані питання, пов'язані з відсутністю реєстрації факту народження чи відсутністю ідентифікаційних документів. У розділі, що стосується права на справедливий судовий розгляд, ключовою проблемою є той факт, що система надання правової допомоги не охоплює всі категорії населення. Одним із очікуваних результатів по даному питанню є забезпечення доступу до правосуддя для кожного громадянина з розширеними можливостями надання первинної та вторинної безоплатної правової

⁴⁹ Заключні зауваження щодо сьомого періодичного звіту України, Комітет ООН з прав людини, 22 серпня 2013 р., пункт 12, док. № ССРР/С/УКР/СО/7.

⁵⁰ Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3, ст. 14, 25.

⁵¹ Звіт експертного семінару 2015 року, *op. cit.*, примітка 2.

⁵² Національна Стратегія у сфері прав людини України, затверджена Указом Президента України № 501/2015 від 25 серпня 2015 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>>.

⁵³ Кабінет Міністрів України, «План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», Декрет № 1393-п, 23 листопада 2015, <<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>>.

допомоги⁵⁴ у цивільних та адміністративних справах та більшої доступності безоплатної правової допомоги.⁵⁵

ІІІ ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ РОМІВ – ВИЯВЛЕНІ ПРОБЛЕМИ

Дані про кількість ромів без ідентифікаційних документів

Відсутність надійних даних про кількість ромів в Україні⁵⁶ відображається і в сфері доступу ромів до ідентифікаційних документів. Обсяг проблеми, що стосується доступу ромів до ідентифікаційних документів (свідoctв про народження, внутрішніх паспортів чи дозволу на проживання), залишається невизначеним. Відповідно до інформації, зібраної під час бесід та дискусій з різними зацікавленими сторонами, кількість ромів без ідентифікаційних документів коливається від 2 до 30 відсотків. Відсутність даних про кількість ромів без ідентифікаційних документів також впливає на плани держави та реалізацію існуючої державної політики у даній сфері. Очевидно, що без надійних даних уряд не в змозі точно оцінити масштаби проблеми і тому не може належним чином мобілізувати необхідні ресурси на національному, обласному та місцевому рівнях для вирішення проблеми.

Роми, що проживають у даній місцевості, лідери ромської спільноти та медіатори ромів стверджували, що не було оцінено масштаб цієї проблеми та що державні органи покладаються на той факт, що місцеві НУО та міжнародні організації нададуть допомогу. За даними звіту про впровадження державної політики щодо ромів у 2015 році, підготовленого Управлінням уповноваженого з прав людини, Міжнародним фондом «Відродження» та Європейським центром прав ромів (ЄЦПР), було встановлено, що 83% ромів мали паспорт або інший документ, що підтверджує особу, а решта ні.⁵⁷ Представники органів влади, які брали участь у опитуванні під час польових візитів, не змогли надати офіційні, достовірні дані про: кількість ромів, перед якими постала проблема доступу до ідентифікаційних документів; кількість ромів, котрі вдалися до процедури пізньої реєстрації факту народження, отримання внутрішнього паспорту або реєстрації місця проживання; кількість ромів під загрозою безгромадянства; або кількість ромів, які відмовилися від таких документів.⁵⁸ Можна було б обґрунтовано стверджувати, що практика відхилень заяв в усній формі та відсутність статистики в цих випадках стали одними з причин, чому державні органи не змогли надати такі дані.

⁵⁴ Первинна правова допомога включає в себе усні або письмові консультації, що надаються ЦПД. Вторинна правова допомога надається у більш складних справах. Вона може включати юридичне консультування, представництво заявників в судах та адміністративних органах, а також розробку юридичних документів.

⁵⁵ Національна Стратегія у сфері прав людини, *op. cit.*, примітка 52, ст. 5–6.

⁵⁶ Див. ст. 15 даного звіту.

⁵⁷ Спільне подання Раді з прав людини на 28-й сесії Універсального періодичного огляду (Третій цикл, 6-17 листопада 2017 р.), громадська організація «Десяте Квітня» «Благодійний фонд «Право на захист», Інститут проблем безгромадянства та інтеграції, Європейська мережа з питань безгромадянства, Європейський центр з прав ромів, 30 березня 2017 р., ст. 10, <<https://www.statelessness.eu/resources/joint-submission-human-rights-council-28th-session-universal-periodic-review-ukraine>>.

⁵⁸ Інтерв'ю проводилися 20 березня 2017р., 21 березня 2017р., 28 березня 2017р. та 30 березня 2017р.

Відсутність даних з цього питання служить явним нагадуванням про те, що українським органам влади потрібно прикладати більше зусиль задля розуміння масштабів проблеми та більш узгодженого та систематичного вирішення даного питання. Українським органам влади також важко оцінити, чи прийнята Стратегія дала позитивні результати та чи зменшилось число ромів без ідентифікаційних документів. Очевидно, що в цьому відношенні має бути розроблена система збору розрізнених даних і напрацьована чітка інструкція по ключовим пунктам та цілям. Проте, принаймні, в Закарпатській та Одеській областях є задокументовані розрізнені дані про кількість ромів, яким були видані свідоцтва про народження (без порівняльних даних, наприклад, про загальну кількість ромів, що подають заявку на реєстрацію народження) або особисті документи, що свідчить про досягнення певного прогресу у порівнянні з попередніми роками.⁵⁹

Невідповідність адміністративної практики у випадках, пов'язаних із доступом до ідентифікаційних документів

Адміністративна практика стосовно ідентифікаційних документів не є послідовною, і така відсутність правової визначеності заважає ромам подавати заяву на отримання ідентифікаційних документів. Разом з недостатньою реалізацією чинного законодавства це також може перешкоджати доступу ромів до ідентифікаційних документів. Наприклад, незважаючи на те, що Закон України «Про державну підтримку сімей з дітьми»⁶⁰ надає особам без зареєстрованого місця проживання можливість зареєструвати своє місце проживання за адресою місцевого центру обліку бездомних громадян, в Закарпатській області така практика все ще відсутня. У деяких випадках в Закарпатті ромські жінки з дітьми неохоче реєструють своє місце проживання в центрах обліку бездомних громадян, адже адміністрація одного такого центру нібито повідомляє, що діти не можуть залишатися з матерями-бездомними, і повинні бути направлені до спеціалізованих навчальних закладів. Повідомляється, що така постановка питання перешкоджає ромським жінкам з дітьми реєструватися за місцем проживання і, таким чином, не дозволяє їм подавати заяву на отримання паспорту для себе або своїх дітей. Крім того, зазначено, що роми в Закарпатській області не можуть зареєструватися за місцем проживання, оскільки вони живуть у неформальних поселеннях (*таборах*) або інших формах неформального житла. Більшість ромів, яких відвідали у даному районі, повідомили, що найбільшою проблемою є реєстрація їх місця проживання.⁶¹

⁵⁹ Інформація, отримана від районної державної реєстрації в Одесі, показала значне збільшення кількості ромів з реєстрацією народження. Наприклад, у 2015 році у Книгах реєстрації народження було зареєстровано 78 ромів, у 2016 році - 221, а протягом перших трьох місяців 2017 року у Книгах з'явилися записи про 96 ромів.

⁶⁰ Верховна Рада України, Закон України «Про державну підтримку сімей з дітьми», Закон № 2811-ХІІ, 21 листопада 1992 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2811-12/print1489007495067300>>.

⁶¹ Наприклад, по вулиці Тельмана в Ужгороді знаходиться ромський *табір* з приблизно 800 мешканцями, місцеві ромські медіатори заявили, що принаймні 60 відсотків ромів з цього поселення стикаються з проблемами реєстрації їхнього місця проживання. Інтерв'ю з місцевим ромським медіатором від 18 березня 2017 р.

За повідомленнями громадських організацій в Одеській області, інша проблема полягає в тому, що в деяких випадках ДМС застосовує внутрішні процедурні правила, зміст яких недоступний широкій громадськості.⁶² Ця практика явно не відповідає ustalеним стандартам тлумачення Європейської конвенції з прав людини та основних свобод щодо так званого стандарту «законності» національного права. Цей стандарт вимагає, щоб всі національні закони, «письмові або неписані, були достатньо чіткими, щоб дозволити громадянинові - при необхідності, за належною порадою - передбачити, ґрунтуючись на огляді даних обставин, наслідки від певних дій».⁶³

Більш того, у випадках, коли місцева влада знаходить спосіб спрощення адміністративних процедур та демонструє більшу гнучкість у випадках, коли роми без ідентифікаційних документів звертаються за внутрішніми паспортами, ця практика не швидко поширюється на інші області та райони. Наприклад, в Берегово у Закарпатській області місцеві роми з *табору* офіційно визнаються жителями «окремого поселення», що дає їм можливість зареєструватися за місцем проживання, подати заяву на соціальну допомогу та отримати доступ до інших послуг.

Наслідки гнучкої адміністративної процедури

Візьмемо, наприклад, справу однієї ромської жінки, назвемо її «Р.». Вона народилася в Україні в 1987 році, її мати померла в 2005 році, але факт смерті матері не був зареєстрований у відповідних органах. Батько Р. - громадянин України, який має давній внутрішній паспорт. Коли Р. звернулася за власним внутрішнім паспортом, місцева влада попросила її надати їм внутрішній паспорт її матері. Оскільки вона не змогла надати органам влади такий документ, її заява була відхилена в усній формі. Р. - мати п'ятох дітей, двоє з яких зареєстровані під іменем її тітки, тому що Р. народила їх, коли сама була неповнолітньою, і боялася наслідків народження, не маючи власного внутрішнього паспорта чи іншого особистого документу. У результаті вона не може довести, що вона є матір'ю двох своїх дітей, і не може здійснювати низку своїх соціальних та економічних прав, як, наприклад, право на отримання соціальної допомоги.

Розбіжності адміністративних порядків між різними областями також виявляються у випадках, коли заявник не подає заяву на отримання паспорту у встановлений термін. Хоча, в Харкові було б достатньо надати органам влади письмове пояснення про затримку, котре неписьменно ромська особа потім «позначає» як своє власне пояснення для службовця ДМС у якості доказу. У таких випадках в Закарпатській області відповідні органи приймають лише роз'яснення, написані ліцензованим адвокатом від імені ромів, які не можуть скласти такий документ самі або підписати свої пояснення. Незважаючи на те,

⁶² Відомості з зустрічі НУО «Десяте Квітня», Одеса, 28 березня 2017 р.

⁶³ Див. справу Барановський проти Польщі, Заява № 28358/95, рішення від 28 березня 2000 р., пункт 52. Див також справу Стіл та інші проти Сполученого Королівства, рішення від 23 вересня 1998 р., *Звіти* 1998-VII, ст. 2735, параграф 54, справу С.В. проти Сполученого Королівства від 22 листопада 1995 р., Серія А, № 335-В, ст. 41-42, пункти. 35-36 і, з зазначеними змінами, справа «Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (№ 1), рішення від 26 квітня 1979 року, серія А, №. 30 ст. 31, параграф 49, та справа Галфорд проти Сполученого Королівства, рішення від 25 червня 1997 р., звіти 1997-III, ст. 1017, параграф. 49. Україна є учасницею Конвенції від 11 вересня 1997 року.

що в законодавстві немає жодних положень про необхідність залучення ліцензованого адвоката в таких ситуаціях, така практика на Закарпатті не дозволяє неграмотним ромам подавати заяву на отримання внутрішніх паспортів, оскільки це тягне за собою необхідність залучити ліцензованого адвоката. Подібна практика спостерігається у випадках неграмотних свідків щодо доступу до ідентифікаційних документів у ДМС в Закарпатській області. Схоже, що практика ДМС в Харківській області відкриває більше можливостей для неграмотних ромів при подачі заяви на отримання паспортів, і ця практика повинна бути запроваджена в інших областях. Існує більше прикладів, що підтверджують той факт, що адміністративна практика не є уніфікованою на загальнонаціональному рівні. Наприклад, в Закарпатській області реєстрація народження може бути ініційована третіми особами, тоді як у Дніпропетровській області такі заяви відхиляються.⁶⁴

Складність адміністративних процедур

Окрім відсутності послідовного застосування адміністративних процедур, існує також частотна проблема дуже **складних адміністративних процедур** отримання внутрішніх паспортів, реєстрації народження дитини, отримання дублікату свідоцтва про народження для дітей старше одного року або в деяких випадках, навіть реєстрації місця проживання.

У даному дослідженні спрощення процедур отримання ідентифікаційних документів було виділене у якості головного інструменту для покращення доступу ромів до ідентифікаційних документів.⁶⁵ З інтерв'ю, проведеного з неурядовими організаціями, які надають правову допомогу ромам та з бесід з активістами ромів, очевидно, що ці респонденти вважають процедури реєстрації факту народження (у тому числі отримання дублікату свідоцтва про народження) та видачі внутрішніх паспортів дуже складними для більшості ромів без ідентифікаційних документів. Згідно з інформацією, зібраною обласними представниками ДМС та Департаментом державної реєстрації, процедура подання заяви однакова для всіх і не потребує більшої гнучкості для тих, хто перебуває в уразливому становищі через неграмотність, відсутність правової допомоги або бідність. Представники відповідних державних органів заявили, що для того, щоб отримати ідентифікаційні документи, всі роми мають «просто» відповідати встановленим критеріям. Ця різниця у сприйнятті демонструє відсутність розуміння органами державної влади проблем, з якими стикаються роми у спробах отримання доступу до ідентифікаційних документів в Україні.

Складність адміністративних процедур найчастіше виявляється у випадках, коли дітей не реєструють в реєстрах актових записів про народження. Відповідно до чинного законодавства, встановлення батьків дитини є вирішальним аспектом процедури реєстрації народження дитини. Батьки, які хочуть зареєструвати факт народження дитини, повинні мати внутрішні паспорти. Як повідомляється, це заважає деяким ромським жінкам зареєструвати своїх дітей, оскільки вони не можуть надати власні внутрішні

⁶⁴ Інформація була отримана від Володимира Навроцького, адвоката, який надає безоплатну правову допомогу ромам без ідентифікаційних документів та є експертом Європейського центру прав ромів.

⁶⁵ Сім із восьми представників НУО, які брали участь в інтерв'ю, вважають це пріоритетом.

паспорти. Згідно з інформацією місцевих юристів, що надають правову допомогу ромам без ідентифікаційних документів, реєстраційні відділи відмовляються приймати заяви, ініційовані матерями без ідентифікаційних документів, стверджуючи, що в таких випадках в протоколі не вистачає інформації про громадянство матері⁶⁶ а, отже, їх діти залишаються без громадянства, яке набувається при народженні.⁶⁷

У деяких випадках пізньої реєстрації факту народження відділи реєстрації відмовляються реєструвати факт народження навіть у ситуації, коли заявник може надати копію медичного свідоцтва, виданого медичним закладом. У таких випадках заявникам повідомляють, що факт народження має бути встановленим через суд. Судові процедури є дорогими,⁶⁸ особливо для збіднілих ромів. Також, на практиці, судочинство займає більше часу, ніж адміністративний порядок пізньої реєстрації факту народження.

Ще одна проблема впливає з процедури видачі дублікату свідоцтва про народження. Якщо вже зареєстровані заявники старше 18 років не мають ідентифікаційних документів і не мають контактів зі своїми батьками, вони не можуть отримати дублікати свідоцтв про народження, тому що без ідентифікаційних документів служба реєстрації не може встановити особу заявників та надати їм документ, необхідний для подальших адміністративних процедур. Така практика позбавляє заявників засобів для отримання ідентифікаційних документів: без підтвердження реєстрації народження заявники не можуть подати заяву на отримання внутрішнього паспорту, а без внутрішніх паспортів заявники не можуть отримати дублікат свідоцтва про народження, щоб подати заяву на отримання внутрішнього паспорту.

Той факт, що органи реєстрації відмовляються видавати ідентифікаційні документи, такі як дублікати свідоцтв про народження, у випадках, коли заявник не може надати внутрішній паспорт, перешкоджає доступу до ідентифікаційних документів, і залишає без таких документів навіть тих ромів, факт народження яких був зареєстрований відповідно до адміністративного порядку. Очевидно, що органи влади в таких випадках чітко слідують постановам про затвердження порядку і, що таке слідування не передбачає необхідної свободи розсуду щодо обставин заявників.

⁶⁶ Закон "Про громадянство України", *op. cit.*, примітка 37. Згідно зі статтею 6 цього Закону, громадянство України набувається: (1) за народженням; (2) територіальним походженням; (3) в результаті [правових процедур] надання громадянства; (4) в результаті поновлення громадянства; (5) в результаті усиновлення; (6) в результаті опіки та піклування, у випадку неповнолітньої дитини; (7) в результаті опіки та піклування, призначених для особи, визнаної недієздатною судом; (8) через одного або обох батьків неповнолітнього, які є громадянами України; (9) в результаті усиновлення; (10) через інші причини, передбачені міжнародними договорами, підписаними Україною.

⁶⁷ «Реєстрація народження», Європейська мережа з питань безгромадянства, <<https://www.statelessness.eu/resources/birth-registration-and-statelessness>>.

⁶⁸ Див. підрозділ «Фінансові аспекти адміністративних та судових процедур для отримання ідентифікаційних документів» даного звіту.

Наслідки відсутності ідентифікаційних документів у ромських жінок

У ряді випадків, особливо в Закарпатській області,⁶⁹ спостерігається практика використання чужих ідентифікаційних документів ромськими жінками при народженні дітей. Це відбувається, переважно, у випадках, коли дітей народжують неповнолітні матері (13-17 років). У таких випадках ромські жінки бояться, що факт їх неповноліття буде встановлений органами влади і потягне за собою певні наслідки, і вони вирішують не використовувати власні особисті документи в медичних закладах, навіть якщо вони в них є. Безумовно, через такі дії постає цілком нова низка проблем, від питання про право на законне опікування дитиною до дуже складних та дорогих судових процедур для встановлення материнства. Також було отримано інформацію про те, що ромські жінки без ідентифікаційних документів, використовують чужі паспорти (а отже, і іншу особу), тому що їм сказали, що лікарня не може віддати новонароджену дитину під опіку матері, особу якої неможливо встановити.

Процедура встановлення особи, яка проводиться в тих випадках, коли заявники не можуть довести свою особу за допомогою документів при зверненні до ДМС за внутрішнім паспортом, ілюструє власне складність адміністративних процедур. Відповідно до «Постанови про затвердження порядку»⁷⁰, коли заявник не може бути ідентифікований на основі інформації в реєстрі, процедура встановлення особи має бути проведена ДМС. У цих випадках ідентифікація здійснюється на основі даних, що надходять від державних установ та державних уніфікованих реєстрів, інших джерел інформації у розпорядженні держави, або від компаній, установ чи організацій. У таких випадках ДМС направляє запити всім відповідним державним органам та перевіряє і порівнює всю наявну інформацію про особу заявника. У такому разі заявники також зобов'язані надавати інформацію від трьох свідків, які можуть підтвердити особу самого заявника. У випадках, поданих авторами у ході цього дослідження, одна така процедура встановлення особи включила інформацію з 30 різних документів,⁷¹ а в іншому випадку – з 26 документів.⁷² Процедура може тривати до двох місяців.

У деяких рідкісних випадках влада рекомендує заявникам звернутися до суду з проханням встановити свою особу.⁷³ Кандидати мають право пройти судову процедуру, коли ДМС не може встановити особу заявника на отримання внутрішнього паспорта. Це може відбуватися у випадках, коли відсутні записи про заявника у відповідних реєстрах або в розпорядженні будь-якої юридичної особи на території України, а також немає свідків, які можуть підтвердити особу заявника. Це не дозволяє заявникам подавати далі заяву на отримання доступу до ідентифікаційних документів.

⁶⁹ За відомостями з Одеської та Харківської областей, така ситуація не типова для тамтешніх ромських громад.

⁷⁰ *Op. cit.*, примітка 38.

⁷¹ Як було заявлено на зустрічі з компетентними органами в Харківській області, 30 березня 2017 р.

⁷² Як було заявлено на зустрічі з компетентними органами в Одеській області, 28 березня 2017 р.

⁷³ Як повідомлялось під час зустрічей з відповідними НУО в Ужгороді, Одесі та під час бесід з ВПО в м. Мерефа (Харківська область) від 17 березня 2017 р., 28 березня 2017 р. та 31 березня 2017 р.

Деякі роми, які приїхали в Україну до 1991 року, можуть не мати змоги надати органам влади докази ідентифікації особи чи реєстрації місця проживання до проголошення незалежності в 1991 році. Вони фактично є особами без громадянства⁷⁴ в Україні та не визнаються перед законом як громадяни. Для того, щоб отримати громадянство, вони повинні ініціювати дуже складну процедуру, за якою вони мають довести, що легально проживали в Україні до 24 серпня 1991 року.⁷⁵ В ряді випадків було повідомлено, що крім штрафів, що стягуються з таких заявників (див. нижче), в цілому ситуація становить серйозну перешкоду для реєстрації дітей при народженні та веде до непорозумінь між різними поколіннями ромів без ідентифікаційних документів.

Фінансові аспекти адміністративних та судових процедур для отримання ідентифікаційних документів

З огляду на глибоку бідність, в якій живе багато ромів, дуже важливо відзначити **фінансові аспекти адміністративних процедур** доступу до внутрішніх паспортів або свідоцтв про народження. Незважаючи на те, що державна політика щодо відсутності стягнення збору за першу видачу внутрішнього паспорту полегшила доступ до ідентифікаційних документів для ромів, існує ряд інших стягнень, про які не слід забувати. По-перше, виникають питання щодо штрафів, встановлених для осіб без засобів ідентифікації, осіб, які реєструють своїх дітей пізніше ніж через місяць після їх народження, або для осіб з паспортами Радянського Союзу, які є фактично особами без громадянства, і статус яких в Україні не регулюється законодавством.

Згідно зі статтею 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення, на особу, яка не має ідентифікаційних документів, має недійсні документи або документи, термін дії яких закінчився, накладається штраф у розмірі від 30 до 50 неоподатковуваних місячних мінімумів доходів громадян.⁷⁶ Також, у випадках, коли батьки реєструють факт народження дитини пізніше ніж через місяць, з них стягується штраф після ініціювання процедури пізньої реєстрації народження (стаття 212-1).⁷⁷ У багатьох бесідах та інтерв'ю з ромами в Україні вони заявили, що це одна з перешкод, що не дозволяють їм отримати доступ до ідентифікаційних документів.

Проблема відносно високих судових зборів, що перешкоджають доступу ромів до судів, також була піднята неурядовими організаціями, які надають правову допомогу ромам без ідентифікаційних документів, таких як організації «Десяте Квітня», «Станція Харків» та «Право на Захист (R2P)».⁷⁸ Закон «Про судовий збір»⁷⁹ не дає права на звільнення від

⁷⁴ В Україні немає процедури визначення статусу без громадянства, і тому одним з головних рекомендацій ряду громадських організацій та УВКБ ООН є запровадження процедури визначення безгромадянства.

⁷⁵ На підставі інтерв'ю з представниками ромської громади в Одеській області від 28 березня 2017 р

⁷⁶ *Op. cit.*, примітка 57, р. 8. Неоподаткований мінімум (НОМ) складає 17 грн. 30 НОМ = 510 грн (приблизно 17 євро), а 50 НОМ – приблизно 28 євро.

⁷⁷ *З того ж джерела.*

⁷⁸ Інтерв'ю від 28 березня 2017 р. та від 31 березня 2017 р.

⁷⁹ Верховна Рада України, Закон «Про судовий збір», Закон № 3674-VI, 8 липня 2011р.,

<<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17/print1489007495067300>>.

сплати збору особам без ідентифікаційних документів або особам без громадянства. Крім того, процедури визначення факту народження можуть включати аналіз ДНК, який може коштувати до 5000 гривень (приблизно 160 євро).⁸⁰ У деяких випадках УВКБ та інші зацікавлені сторони надають фінансування для покриття таких видів витрат, але сталість такого підходу є сумнівною. Без змін до існуючої правової бази особи без ідентифікаційних документів не можуть бути звільнені від сплати судових зборів та інших витрат, а отже, вони можуть розраховувати лише на допомогу, надану через проекти підтримки від міжнародних урядових або неурядових організацій.

Нарешті, в деяких випадках НУО, які мають досвід надання правової допомоги ромам без ідентифікаційних документів, висловлювали занепокоєння щодо транспортних та інших витрат при ініціюванні процедури отримання внутрішніх паспортів або реєстрації факту народження. Наприклад, в Одеській області існують лише два місця, де ромам без реєстрації місця проживання (прописки) дозволяється подавати заяви на реєстрацію свого місця проживання за адресою центру обліку бездомних громадян м. Одеса та Одеського обласного центру обліку бездомних громадян.⁸¹ Для деяких заявників, особливо тих, хто живе в ізольованих селах та *таборах*, це, безумовно, занадто далеко, щоб приїхати для особистої реєстрації, і разом із недовірою та побоюванням влади з боку ромів, необхідність таких далеких поїздок перешкоджає їм користуватися своїми правами людини.

Ініціативи інформаційно-просвітницької роботи та підвищення рівня обізнаності

Переважна більшість опитаних службовців та представників державних органів влади заявили, що недостатня освіта та низький рівень грамотності серед ромів є одним з ключових аспектів, які не дозволяють ромам здійснювати своє право на доступ до ідентифікаційних документів. Хоча це і може бути правдою, все ж необхідно зазначити, що практично жоден з представників органів влади не заявив про проведення просвітницьких або інформаційних кампаній для ромів без ідентифікаційних документів, в яких вони б чітко та зрозуміло пояснювали важливість оформлення ідентифікаційних документів та процедуру їх видачі. Існуюча належна практика в Україні та в інших державах-учасниках ОБСЄ свідчить про необхідність та позитивний вплив заходів з підвищення рівня обізнаності стосовно важливості реєстрації факту народження, отримання ідентифікаційних документів, порядку процедур та наявної допомоги у цьому процесі.

Глибока бідність, проживання в віддалених та часто ізольованих населених пунктах є додатковими факторами, що сприяють відсутності ідентифікаційних документів у ромів в Україні. Охоплення таких спільнот може стати одним з ефективних інструментів органів влади для забезпечення доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв реєстрації актів цивільного стану. В Україні подібні інформаційно-просвітницькі заходи офіційно не

⁸⁰ Залишається незрозумілим, чи має заявник сплачувати за цей аналіз. За інформацією представників Міністерства юстиції, аналіз ДНК є безкоштовним. Проте, НУО "Станція Харків" заявила, що цей тест коштує до 5000 грн (приблизно 160 євро).

⁸¹ Інтерв'ю від 27 березня 2017 р.

проводяться. Представники державних органів влади вказують, що обмеження фінансових та людських ресурсів перешкоджають їм займатися такою роботою. Слід також відзначити, що в деяких випадках представники державних органів влади заявляли, що однією з головних проблем у цій сфері є те, що «роми не бажають приходити до наших відділів для отримання документів».⁸²

IV ДОСТУП ДО ІДЕНТИФІКАЦІЙНИХ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ РОМІВ

За статистичними даними УВКБ ООН, кількість ВПО-ромів в Україні становить 9000 чоловік,⁸³ деякі з них стикаються з серйозними труднощами щодо доступу до ідентифікаційних документів. Більшість із таких проблем пов'язані з примусовим переміщенням ромів, а їх вразливість – з життям до їхнього переміщення в районах, що постраждали від кризи.

Перешкоди доступу до ідентифікаційних документів для ВПО ромів

А., чоловік, ром, з Донецька, де він жив разом із своєю сім'єю перед кризовим періодом в Україні та навколо неї, який настав в березні 2014 року. Зараз він не може зареєструватися як ВПО, оскільки він не має внутрішнього паспорта – у чоловіка його забрав співробітник міліції при арешті, і потім паспорт не повернули. Всі його спроби отримати конфіскований внутрішній паспорт були марними. У листопаді 2016 року А. подав заяву на отримання нового внутрішнього паспорта та надав тимчасове посвідчення особи як громадянина України, видане ДМС. Після закінчення строку дії цього документа А. все ще залишається без свого внутрішнього паспорта та громадянства і не має можливості подати заявку на державну допомогу для ВПО. Вся офіційна інформація про А. (форма 1 про видачу його першого внутрішнього паспорта, інформація про його тюремне ув'язнення тощо) все ще зберігається на території Донецької області і не може бути отримана ні самим А., ні за запитом ДМС. Незважаючи на те, що А. збирався розпочати судову процедуру для встановлення своєї особи, він не може дозволити собі послуги юридичного представництва, а державна служба безоплатної правової допомоги вимагає підтвердження особистості, перш ніж надавати йому безкоштовні юридичні послуги.

Юристи, що надають допомогу ромам без ідентифікаційних документів, стверджують, що ДМС продовжує направляти таких заявників на ініціювання судових процедур для встановлення їх ідентифікаційних даних. Таким чином, ДМС уникає самостійного прийняття рішення і перекладає відповідальність на інші елементи системи.

На базі інформації, зібраної в ході цього дослідження, більшість проблем ромів-ВПО пов'язані з відсутністю їх особистої ідентифікації та / або відсутністю доказів їх попереднього проживання в Донецькій та Луганській областях. Це перешкоджає їм

⁸² Відомості з зустрічі Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні (СММ), 30 березня 2017 р.

⁸³ Зустріч з представниками УВКБ ООН у Харкові, 31 березня 2017р.

користуватися основними економічними та соціальними правами та послугами, такими як соціальна допомога та право на освіту, можливості працевлаштування та / або допомоги в отриманні житла, а також доступ до державної допомоги для вимушених переселенців. Ключовою проблемою для ромів-ВПО, які звертаються за підтвердження статусу ВПО, є відсутність доказів їх реєстрації в районах, що постраждали від кризи. У більшості випадків саме жорстка необхідність доказів не дозволяє ромам отримати необхідні документи.

Нарешті, діти, що народилися у східній Україні та внутрішньо переміщені особи з території, не підконтрольної українській владі, перебувають під загрозою безгромадянства.⁸⁴ У цій ситуації реєстрація факту народження може бути розпочата лише на території, підконтрольній українській владі. Це означає, що батьки повинні перетнути лінію розмежування⁸⁵, щоб зареєструвати своїх дітей, а це не завжди легко зробити.

Незважаючи на те, що уряд запровадив спрощену одноденну судову процедуру для встановлення факту народження, вона застосовується лише для ВПО без ідентифікаційних документів через кризу в Україні та навколо неї. Роми-ВПО, у яких брали інтерв'ю, або не проінформовані про ці події, або не хочуть звертатися до суду з цього приводу.⁸⁶

У РОМИ БЕЗ ДОКУМЕНТІВ – ДОСТУП ДО ІНШИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Доступ до персональної ідентифікації є ключовою передумовою для використання повного обсягу прав людини. Основні проблеми, пов'язані з доступом ромів до ідентифікаційних документів, включають відмову у наданні прав на якісну освіту, на гідні житлові умови, на охорону здоров'я, соціальну допомогу та відмову у можливості на працевлаштування. Крім того, відсутність ідентифікаційних документів ускладнює свободу пересування ромів по території України.

На підставі інформації, зібраної під час польових візитів, діти ромів без документів (доказів реєстрації факту народження) не можуть навчатися у звичайних початкових школах у деяких областях. Наприклад, у Берегово, Закарпатської області, дітям ромів без свідоцтв про народження заборонено вступати до звичайних шкіл, і єдина освіта, яку вони отримують, це відвідування так званих «ромських шкіл» де викладають переважно студенти роми.⁸⁷ У місті Ужгород діти ромів без свідоцтв про народження приймаються до окремих ромських шкіл за умови, що вони нададуть свідоцтво про народження до закінчення дев'ятого класу. Беручи до уваги проблему глибокої корінної сегрегації та соціального відторгнення ромів в Україні та часто низького рівня їх формальної освіти, ця ситуація не дозволяє ромам вийти з замкнутого кола бідності. Питання доступу до якісної освіти для ромів без документів було також розглянуто на останній сесії Комітету з

⁸⁴ *Op. cit.*, примітка 57, ст. 5.

⁸⁵ Лінія розмежування – лінія, що розділяє позиції підрозділів збройних сил протидіючих сторін.

⁸⁶ Відомості з зустрічі СММ, 30 березня 2017 р.

⁸⁷ Інтерв'ю в Берегово, проведене 20 березня 2017 р.

економічних, соціальних та культурних питань ООН.⁸⁸ Проте, в цьому відношенні якщо і був прогрес, то дуже обмежений.⁸⁹

Повідомлялося, що вагітні ромські жінки без ідентифікаційних документів не можуть проходити регулярні медичні огляди, що впливає на їх здоров'я. У певних випадках ромські жінки без ідентифікаційних документів вирішують не народжувати у державних лікарнях та пологових будинках. Швидше за все, вони вибирають пологи в домашніх умовах без допомоги кваліфікованого медичного персоналу та за підтримки інших жінок із громади. Матері, які народжують вдома, як правило, не реєструють такі пологи або реєструють їх пізніше. Крім того, як повідомляють НУО, що працюють з жінками-ромами, у деяких областях ромські жінки зазнали проблем із доступом до пологових будинків через відсутність ідентифікаційних документів.⁹⁰

Наряду з цим, в результаті медичної реформи 2017 року, для того, щоб забезпечити доступ до системи охорони здоров'я, всі громадяни України повинні укласти договір з сімейним лікарем. Існують побоювання, що без внутрішніх паспортів роми не в змозі підписувати такі угоди і, отже, не отримують доступ до медичних послуг.⁹¹ Проте залишається з'ясувати на практиці, як буде проведена реформа та які її можливі наслідки для ромів без ідентифікаційних документів.

Цю ситуацію можна було б вирішити, вживши конкретних заходів, що забезпечать здійснення права на охорону здоров'я для ромів та інших осіб, які не мають доступу до ідентифікаційних документів. Таким чином, уряд вирішить дві основні проблеми: доступ до медичної допомоги для малозабезпечених верств населення та закоренілу проблему ромів без ідентифікаційних документів.

Доступ до житлових пілг та здійснення права на гідні житлові умови також ускладняється відсутністю ідентифікаційних документів. Це є одним з ключових питань, пов'язаних з внутрішньо переміщеними ромами після їх примусового переміщення з районів, що постраждали від кризи.

Нарешті, можливості для працевлаштування є досить обмеженими для ВПО взагалі. Роботодавці неохоче пропонують робочі місця для переселенців⁹², а ситуація у сфері зайнятості для ромів-ВПО без ідентифікаційних документів ще гірша. Ніхто з ромів без ідентифікаційних документів, які брали участь в інтерв'ю під час цього дослідження,

⁸⁸ Заключні зауваження щодо шостої періодичної доповіді України, Комітет ООН з економічних та соціальних прав 2014 року, параграф. 17, ст. 6, док. № E/C.12/UKR/CO/6.

⁸⁹ Звіт про оцінку, *op. cit.*, примітка 3, ст. 23–24.

⁹⁰ Відомості від міжнародної благодійної організації «Ромський жіночий фонд «Чіріклі», зустріч НУО, від 17 березня 2017 р., Київ.

⁹¹ Медична реформа не вступила в дію на момент складання даного документу. Зв'язок між доступом до ідентифікаційних документів та правом на найвищий досяжний рівень здоров'я та охорони здоров'я див. у доповіді Спеціального доповідача про право кожного на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я, Пола Ханта, додаток, Місія до Румунії, пункти. 74-81, 21 лютого 2005 р., док. № E/CN.4/2005/51/Add.4.

⁹² Відомості від СММ (Харків), 31 березня 2017 р.

офіційно не працевлаштований. Всі сказали, що вони працюють неофіційно на низькооплачуваних та часто дуже виснажливих робочих місцях.

VI ПЛАН ПОДАЛЬШИХ ДІЙ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для того, щоб забезпечити «повагу, захист та виконання»⁹³ засад про права людини, а також положень ратифікованих документів та зобов'язань з захисту прав людини, органи влади України повинні розробити чіткий план дій для здійснення подальших кроків щодо покращення доступу ромів до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану. Враховуючи важливість ідентифікаційних документів для використання повного обсягу прав людини, заходи, пов'язані з доступом до таких документів, також матимуть суттєвий вплив на вирішення глибокої корінної проблеми маргіналізації ромів, боротьби з їх дискримінацією, посилення інтеграції ромів та покращення доступу ромів до інших прав людини. Щоб охопити найбільш вразливі та дискриміновані верстви населення, влада повинна скорегувати діючу політику та внести зміни до законодавчої бази. Поточна реформа публічної адміністрації є прекрасною можливістю для таких змін. Ключову роль у більш ефективному наблизенні до вирішення цих проблем відіграють як судові процедури, так і інформаційні кампанії.

Звернення до суду у справах про реєстрацію народження

Безоплатна правова допомога для ромів без доступу до ідентифікаційних документів

У 2011 році Україна прийняла Закон «Про безоплатну правову допомогу»⁹⁴, на підставі якого була створена мережа центрів вторинної правової допомоги (тобто юридичне консультування та юридичне представництво в суді). За вторинною правовою допомогою можуть звертатися громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці та особи, які потребують допоміжного захисту. Особи, чий щомісячний дохід нижче встановленого рівня соціального забезпечення, мають право на вторинну правову допомогу, котра надається Центром правової допомоги (надалі - ЦПД). Крім того, люди з обмеженими можливостями та особи з тимчасово окупованих територій мають право на таку послугу без необхідної довідки про їх щомісячний дохід.

Для ромів без ідентифікаційних документів не завжди легко отримати безоплатну правову допомогу. У деяких випадках вони не можуть отримати індивідуальний податковий

⁹³ За даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, «обов'язок поважати» означає, що держави повинні утримуватися від втручання в здійснення гарантованих прав людини. «Обов'язок захищати» вимагає від держав захисту окремих осіб та груп від порушення прав людини, тоді як «обов'язок виконувати» означає, що держави повинні вжити позитивних заходів для полегшення здійснення основних прав людини.

⁹⁴ Верховна Рада України, Закон «Про безоплатну правову допомогу», Закон № 3460-VI, 2 червня 2011 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/print1475564456082547>>.

номер⁹⁵ і не можуть довести, що вони мають недостатній дохід, тоді як в інших випадках вони не можуть довести свою ідентичність у ЦПД.

Роми без ідентифікаційних документів зазвичай шукають законної та іншої допомоги через місцевих ромських медіаторів, лідерів та активістів або, у деяких випадках, через НУО, які надають правову допомогу. Тим не менше, ця допомога не завжди є постійною, і місцеві НУО намагаються задовольнити всі потреби ромських громад, для яких вони працюють.

Підтримка проекту місцевим НУО надається на обмежений період часу, як правило, щорічно, а деякі меценати не можуть продовжувати надавати підтримку на безоплатну правову допомогу для ромів без ідентифікаційних документів. Це означає, що дехто з таких ромів втратив своє представництво на півдорозі під час судового розгляду. Наприклад, громадська організація «Десяте Квітня» заявила, що після того, як їх проект щодо надання безоплатної правової допомоги для доступу до ідентифікаційних документів закінчився, ще залишилось принаймні десять ромів, чії справи все ще були відкритими.⁹⁶ Аналогічним чином, протягом багатьох років НУО «Правозахисний ромський центр» в Одесі надавала правову та технічну допомогу ромам без ідентифікаційних документів в Одесі, від інформування їх про важливість ідентифікаційних документів для організації польових візитів на місця, забезпечення транспортування до адміністративних центрів обслуговування, надання юридичної допомоги та відшкодування адміністративних зборів. Ця діяльність зараз не фінансується, а в деяких випадках активісти «Правозахисного ромського центру» залучають свої власні кошти для надання ромам допомоги у отриманні ідентифікаційних документів. У місті Ужгороді є лише один спеціаліст, який має ліцензію на приватну практику та надає *безоплатну* допомогу ромам, які подають заяви на отримання внутрішніх паспортів або пізню реєстрацію факту народження. Очевидно, що цього недостатньо для задоволення потреб по всій території Закарпатської області.

У переважній більшості ЦПД, роми без ідентифікаційних документів не можуть навіть отримати вторинну правову допомогу, необхідну для ініціювання цивільних чи адміністративних процедур для доступу до ідентифікаційних документів. Іншими словами, для того, щоб отримати юридичну допомогу для подання заяви на отримання внутрішнього паспорту, ромам необхідно надати органам влади внутрішній паспорт.

З трьох ЦПД, які були відвідані під час візитів по областях, єдиним винятком став ЦПД в Закарпатській області, де Центр правової допомоги в Ужгороді приймає посвідчення, видане місцевою НУО, як документ для встановлення особи - це членська картка, витяг із членського реєстру або просто довідка про ім'я власника та дату народження.⁹⁷ Для подолання перешкод на шляху до отримання безкоштовної вторинної правової допомоги дуже важливо дозволити людям, які не мають ідентифікаційних документів, подавати

⁹⁵ Податковий номер присвоюється після подання заявки до податкових органів, де заявники повинні надати дані свого внутрішнього паспорту.

⁹⁶ Інтерв'ю від 28 квітня 2017 р.

⁹⁷ Відомості з зустрічі з представниками ЦПД в Ужгороді, 20 березня 2017 р.

заяву та користуватися правом на вторинну правову допомогу, а також отримувати її, особливо у випадках, пов'язаних із встановленням факту народження.

Правовий захист для ромів без доступу до ідентифікаційних документів

Ще один важливий аспект доступу до правосуддя для ромів у випадках отримання ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану пов'язаний із правом на правовий захист. У ході дослідження з'ясувалося, що адміністративна практика так званих «усних відмов» широко застосовувалася у ситуаціях, коли роми не могли надати всі необхідні документи для подачі заяви на реєстрацію народження або на отримання внутрішнього паспорту.

У цих випадках влада має юридичне право в усній формі відхилити заяви на отримання внутрішніх паспортів або реєстрацію народження. Отже, не існує відомостей про такі офіційні відхилення, тому рішення не може бути оскаржене. У деяких випадках просто не приймають заявку з доданими документами, а в інших випадках заява відхиляється після попередньої перевірки доданих документів. Хоча зрозуміло, що у разі, якщо певні документи не надаються, заява дійсно повинна бути відхилена, проте, адміністративна практика словесного відхилення не дозволяє ромам та іншим громадянам скористатися правом на оскарження та залучення всіх існуючих засобів правового захисту у таких випадках. Жоден із ромів, котрі брали участь в інтерв'ю під час польових візитів, ніколи не звертався до адміністративного органу або суду другої інстанції після відхилення заяви на отримання ідентифікаційних документів і ніхто з них не ініціював судові процедури для отримання ідентифікаційних документів.

Нарешті, варто зауважити, що в деяких випадках роми без ідентифікаційних документів, котрих направляють на судову процедуру встановлення факту народження, насправді не можуть ініціювати цю процедуру саме тому, що вони не мають ідентифікаційних документів.

Інформаційно-просвітницька робота та підвищення рівня обізнаності

Активне залучення органів влади до інформаційно-просвітницької роботи та проведення інформаційних кампаній повинно стати невід'ємною частиною стратегії, спрямованої на вирішення проблеми доступу до ідентифікаційних документів та свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану для ромів. Однією з найважливіших причин збільшення кількості ромів, зареєстрованих в книгах актів реєстрації народження в Одеській області, стала інформаційно-просвітницька кампанія, яка проводилась там обласним відділом Департаменту державної реєстрації протягом останніх двох років. Крім того, ще одним прикладом позитивних кроків української влади у даному напрямку стала кампанія з підвищення рівня обізнаності громадськості під керівництвом Міністерства юстиції України влітку 2017 року у всіх областях України для пояснення важливості реєстрації народження та отримання ідентифікаційних документів серед ромів.⁹⁸

⁹⁸ Детальну інформацію див. на веб-сторінці Міністерства юстиції України, <<https://minjust.gov.ua/news/ministry/integratsiya-romskoi-natsionalnoi-menshini-v-ukrainske-suspilstvo>>.

Такі види діяльності також дали позитивні результати в інших державах-учасниках ОБСЄ. Наприклад, у Сербії УВКБ ООН, Міністерство державного управління та місцевого самоврядування та Уповноважений з прав людини підписали Меморандум про взаєморозуміння⁹⁹ та розпочали спільну діяльність щодо вирішення проблеми доступу ромів до ідентифікаційних документів. Ці зусилля включали підтримку внесення змін до законодавства; введення безпозовної процедури визначення дати і місця народження; створення технічної групи для здійснення та координації заходів, передбачених Меморандумом; серію інформаційних кампаній; а також інформаційно-просвітницьку роботу та тренінги для судової влади, працівників закладів соціального захисту, реєстраторів та співробітників міліції, які працюють над процедурами видачі ідентифікаційних документів або реєстрації місця проживання.¹⁰⁰

Підвищення рівня обізнаності громадськості – Позитивний досвід Одеської області

У своїх зусиллях щодо збільшення кількості зареєстрованих ромів обласний відділ Департаменту державної реєстрації та нотаріату в Одесі провів низку зустрічей з місцевими громадами ромів та консультації з жінками в пологових будинках, головним чином, з метою донесення їм інформації про реєстрацію народження, пояснення існуючих процедур та заохочення ромів реєструвати своїх дітей одразу після народження. У цьому зв'язку тісна співпраця з місцевими ромськими НУО є дуже важливим елементом. Ще один важливий елемент полягає в тому, що обласні органи влади реалізували пілотний проект у 34 пологових будинках та лікарнях, де батькам було надано свідоцтво про народження одразу після народження дитини.

Ці кампанії були частиною конкретного проекту, реалізованого вищевказаними органами влади, і включали обмін інформацією через газетні статті, телевізійні виступи, зустрічі з місцевими представниками ромської спільноти та інші заходи, спрямовані на пояснення важливості ідентифікаційних документів та процедур їх отримання. Ці заходи сприяли збільшенню кількості ромів, зареєстрованих в книгах про народження в Одеській області.¹⁰¹

Через їхню бідність та факт, що роми часто живуть у віддалених районах, їм важко добратися до адміністративних центрів та інших органів, відповідальних за проведення процедур видачі ідентифікаційних документів. У таких випадках охоплення найбільш незаможних та ізольованих ромських громад могло б дати ефективні результати. Досвід інших держав-учасниць ОБСЄ з мобільними підрозділами для надання правової та

⁹⁹ Д. Рако, «Прогресу можна досягти», Європейська мережа з питань безгромадянства, квітень 2012 р., <<http://www.statelessness.eu/blog/progress-can-be-made>>.

¹⁰⁰ Див. більше інформації у підпункті Мобільні підрозділи для інформаційно-просвітницької роботи з ромами – позитивний досвід Сербії, ст. 39 даного звіту.

¹⁰¹ Наприклад, у 2015 р. було зареєстровано 78 ромів у книзі реєстрації народження, а в 2016 р. - 221 ром. Нарешті, за перші три місяці 2017 р. у Книзі реєстрації народження Одеської області було зареєстровано 96 ромів.

соціальної допомоги ромам показує, що в деяких випадках такі ініціативи можуть мати вирішальне значення для покращення доступу ромів до ідентифікаційних документів. Існує вже така практика, яка використовується міжнародними організаціями та деякими місцевими НУО, які надають юридичну допомогу через спеціальні мобільні підрозділи, зокрема, у Харківській області.¹⁰²

Мобільні підрозділи для інформаційно-просвітницької роботи з ромами – позитивний досвід Сербії

Мобільні підрозділи для інформаційно-просвітницької роботи з ромами були започатковані як проектна ініціатива, підтримана відділом УВКБ в Сербії та реалізована неурядовою організацією «Праксис», одним з основних безоплатних центрів правової допомоги для ромів без ідентифікаційних документів. Сьогодні ця ідея визнана на національному рівні як один з ключових елементів не лише для доступу до ідентифікаційних документів, а й для ефективної інтеграції ромів у суспільство. Мобільні підрозділи тепер представлені в 20 містах та муніципалітетах Сербії. Ці підрозділи складаються з місцевих ромських координаторів, викладачів, медичних посередників та представників Центрів соціального забезпечення та Національної служби зайнятості. Беручи до уваги важливість обговорення даного питання, уряд, за підтримки міжнародних організацій,¹⁰³ вирішив включити роботу мобільних підрозділів для інтеграції ромів до заходів та дій, передбачених Планом дій щодо реалізації Стратегії інтеграції ромів в Республіці Сербія 2016-2025 рр. Планується збільшити поточну кількість мобільних підрозділів, яких на сьогодні нараховується 20.¹⁰⁴

Окрім поточної юридичної реформи та спрощення адміністративних процедур у випадках, пов'язаних із доступом до ідентифікаційних документів, також дуже важливо зазначити, що історія успіху надання доступу до ідентифікаційних документів для ромів є багатовимірною. Зусилля щодо поліпшення доступу до ідентифікаційних документів для ромів мають включати не лише правову реформу, а й тренінги для підвищення компетентності суддів та державних службовців, інформаційно-просвітницькі кампанії, скасування штрафів, які накладаються на осіб без ідентифікаційних документів, скасування судових зборів за процедуру встановлення факту народження та поліпшення доступу до правосуддя у випадках, пов'язаних із доступом до ідентифікаційних документів.

¹⁰² Відомості з зустрічі СММ, 30 березня 2017 р.

¹⁰³ Для більш детальної інформації про мобільні підрозділи для інтеграції ромів див.: <<http://www.osce.org/serbia/242091>>; <<http://europa.rs/we-are-here-together-european-support-for-roma-inclusion/?lang=en>>.

¹⁰⁴ План дій щодо реалізації Стратегії інтеграції ромів в Республіці Сербія 2017-2018 рр., заходи та дії 3.6.1.2.

ДОДАТОК І: ОКРЕМІ МІЖНАРОДНІ ПРАКТИКИ

Барановський проти Польщі, [Європейський суд з прав людини], Заява № 28358/95, рішення від 28 березня 2000 р.

Галфорд проти Сполученого Королівства, [Європейський суд з прав людини], рішення від 25 червня 1997 року, звіти 1997-III, ст. 1017.

Стіл та інші проти Сполученого Королівства, [Європейський суд з прав людини], рішення від 23 вересня 1998 р., звіти 1998-VII, ст. 2735.

С.В. проти Сполученого Королівства, [Європейський суд з прав людини], рішення від 22 листопада 1995 р., Серія А, № 335-В, ст. 41-42.

«Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (№ 1), [Європейський суд з прав людини], рішення від 26 квітня 1979 року, серія А, №. 30.

ДОДАТОК II: ДОВІДКОВІ ДОКУМЕНТИ

A. Міжнародні документи

Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 3/03 «План дій щодо поліпшення становища ромів і сінті в регіоні ОБСЄ», Маастрихт, 1-2 грудня 2003 р.

Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав, Заключні зауваження щодо шостої періодичної доповіді України, 13 червня 2014 року, Док. № E/C.12/UKR/CO/6.

Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації, Заключні зауваження щодо двадцять другої та двадцять третьої періодичних доповідей України, 4 жовтня 2016 року, Док. № CERD/C/UKR/CO/22-23.

Комітет ООН з прав дитини, розгляд доповідей, представлених державами-учасницями відповідно до статті 44 Конвенції, Заключні зауваження: Україна, 21 квітня 2011 р., документ ООН № CRC/C/UKR/CO/3-4.

Комітет ООН з прав людини, Заключні зауваження щодо сьомої періодичної доповіді України, 22 серпня 2013 р., док. № CCPR/C/UKR/CO/7.

Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про статус апатридів, Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 360, від 28 вересня 1954 р.

Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про скорочення безгромадянства, Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 989, 30 серпня 1961 р.

Генеральна Асамблея ООН, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 999, 16 грудня 1966 р.

Генеральна Асамблея ООН, Резолюція № 217 А, Загальна декларація прав людини, 10 грудня 1948 р.

Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Організація Об'єднаних Націй, серія договорів, т. 1249, 18 грудня 1979 р.

Генеральна Асамблея ООН, Конвенція про права дитини, Організація Об'єднаних Націй, серія Договорів, т. 1577, 20 листопада 1989 р.

B. Інші довідкові документи

План дій щодо реалізації Стратегії інтеграції ромів в Республіці Сербія на 2017-2018 рр., 7 червня 2017 р.

«Аналіз процедур визначення дати і місця народження та здійснення прав на громадянство та оформлення постійного місця проживання», Праксис, грудень 2016 р.,

<<http://www.praxis.org.rs/index.php/en/reports-documents/praxis-reports/item/1146-analysis-of-the-procedures-for-determining-the-date-and-place-of-birth-and-for-the-exercise-of-rights-to-citizenship-and-registration-of-permanent-residence>>.

«Реєстрація народження та право кожного на визнання перед законом», Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, червень 2014 року, док. № A/HRC/27/22.

"Україна: політика країни та інформаційні замітки, групи меншин", Великобританія, Міністерство внутрішніх справ, верс. 1.0, січень 2017 р.

"Довідник щодо безгромадянства в регіоні ОБСЄ, міжнародних стандартів та належної практики", ОБСЄ, УВКБ, березень 2017 р., <<http://www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area>>.

Спільне подання Раді з прав людини на 28-й сесії Універсального періодичного огляду (Третій цикл, 6-17 листопада 2017 р.), громадська організація «ДЕСЯТЕ КВІТНЯ» «Благодійний фонд "Право на захист", Інститут проблем безгромадянства та інтеграції, Європейська мережа з питань безгромадянства, Європейський центр з прав ромів, від 30 березня 2017 р.

Національний план дій щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції ромської національної меншини до українського суспільства до 2020 року, затверджений Указом Кабінету Міністрів України № 701-р, 11 вересня 2013 року.

Національна Стратегія у сфері прав людини України, затверджена Указом Президента України № 501/2015, 25 серпня 2015 р.

"Жодна дитина не повинна бути без громадянства", Європейська мережа з питань безгромадянства, <<https://www.statelessness.eu/resources/no-child-should-be-stateless>>.

"Особи з ризиком безгромадянства в Сербії", УВКБ ООН, червень 2011 р., <<http://www.refworld.org/docid/4fd1bb408.html>>.

Особи з ризиком безгромадянства в Сербії, звіт про хід роботи на 2010-2015 роки", УВКБ, червень 2016 р., <<http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/istrazivanja/lica-u-opasnosti-od-apatridije-u-srbiji.html>>.

"Запобігання дитячому безгромадянству в Європі, проблеми, прогалини та успішні практики", Європейська мережа з питань безгромадянства, <<https://www.statelessness.eu/resources/preventing-childhood-statelessness-europe-issues-gaps-and-good-practices>>.

«Звіт про оцінку становища ромів в Україні та впливу поточної кризи», БДПЛ ОБСЄ, Варшава, серпень 2014 р.

"Все ще без громадянства та все ще страждають, чому Європа має діяти зараз, щоб захистити осіб без громадянства", Європейська мережа з питань безгромадянства, <<https://www.statelessness.eu/resources/still-stateless-still-suffering-why-europe-must-act-now-protect-stateless-persons>>.

Стратегія захисту та інтеграції ромської національної меншини до українського суспільства до 2020 року, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2013 року.

«Підсумковий звіт – Доступ до ідентифікаційних документів та свідоцтв реєстрації актів цивільного стану для ромів в Україні», БДПЛ/ОБСЄ, Варшава, 21 грудня 2015 р., <<http://www.osce.org/odihr/211996>>.

Письмові коментарі Європейського центру захисту прав ромів та Міжнародного ромського жіночого фонду "Чіріклі" стосовно України для розгляду Комітетом ООН з прав людини на його 108-й сесії (8-26 липня 2013 р.), Європейський центр захисту прав ромів та Міжнародний ромський жіночий фонд "Чіріклі", червень 2013 р.

ДОДАТОК III: ВИТЯГИ З ВІДПОВІДНИХ ЗАКОНІВ І ПОЛОЖЕНЬ¹⁰⁵

Цивільний кодекс України¹⁰⁶

Стаття 49: Акти цивільного стану

1. Актами цивільного стану є події та дії, які нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків.

2. Актами цивільного стану є народження фізичної особи, встановлення її походження¹⁰⁷, набуття громадянства, вихід з громадянства та його втрата, досягнення відповідного віку тощо.

3. Державній реєстрації підлягають народження фізичної особи та її походження, громадянство, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть.

4. Реєстрація актів цивільного стану провадиться відповідно до закону.

Народження фізичної особи та її походження, [...] усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, шлюб [...] тощо, підлягають обов'язковому внесенню до Державного реєстру актів цивільного стану громадян в органах юстиції в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»¹⁰⁸

РОЗДІЛ II

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Стаття 4: Система органів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану

1. Органами державної реєстрації актів цивільного стану є:

1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану;

2) відділи державної реєстрації актів цивільного стану Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, районних, районних у містах, міських (міст

¹⁰⁵ Наступні витяги є неофіційними перекладами та надаються лише для ознайомлення.

¹⁰⁶ Верховна Рада України, «Цивільний кодекс України», 16 січня 2003 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>>.

¹⁰⁷ Походження тут слід розуміти як рідність з батьками.

¹⁰⁸ Верховна Рада України, Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», 1 липня 2010 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>>.

обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції (далі - відділи державної реєстрації актів цивільного стану);

3) виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад.

Стаття 6: Компетенція органів державної реєстрації актів цивільного стану

1. Відділи державної реєстрації актів цивільного стану проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті, вносять зміни до актових записів цивільного стану, поновлюють та анулюють їх; формують Державний реєстр актів цивільного стану громадян, ведуть його, зберігають архівний фонд; здійснюють відповідно до законодавства інші повноваження.

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, шлюбу, смерті.

[...]

4. Органи державної реєстрації актів цивільного стану видають відповідні свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану.

Стаття 7: Одержання органами державної реєстрації актів цивільного стану документів і відомостей, необхідних для державної реєстрації актів цивільного стану

1. Органи державної реєстрації актів цивільного стану мають право безкоштовно одержувати у встановленому порядку від державних органів, підприємств, установ та організацій необхідні документи і відомості, пов'язані з державною реєстрацією актів цивільного стану.

Стаття 8: Діяльність органів державної реєстрації актів цивільного стану

1. Діяльність органів державної реєстрації актів цивільного стану ґрунтується на принципах додержання законності, захисту прав і законних інтересів громадян та держави [...].

РОЗДІЛ III ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

Стаття 9: Державна реєстрація актів цивільного стану

1. Державна реєстрація актів цивільного стану проводиться з метою забезпечення реалізації прав фізичної особи та офіційного визнання і підтвердження державою фактів народження фізичної особи та її походження, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені, смерті.

2. Державна реєстрація актів цивільного стану проводиться шляхом складення актових записів цивільного стану.

3. Актівий запис цивільного стану - це документ органу державної реєстрації актів цивільного стану, який містить персональні відомості про особу та підтверджує факт проведення державної реєстрації акту цивільного стану.

Актівий запис цивільного стану складається у двох примірниках.

Актовий запис цивільного стану є безспірним доказом фактів, реєстрація яких посвідчується, до спростування його в судовому порядку.

4. Для державної реєстрації актів цивільного стану подається паспорт громадянина України або паспортний документ іноземця заявника та документи, які підтверджують факти, що підлягають державній реєстрації.

5. Правила проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання затверджуються Міністерством юстиції України.

Стаття 13: Державна реєстрація народження фізичної особи та її походження

1. Державна реєстрація народження дитини проводиться з одночасним визначенням її походження та присвоєнням їй прізвища, власного імені та по батькові. Походження дитини визначається відповідно до Сімейного кодексу України.

2. Державна реєстрація народження дитини проводиться за письмовою або усною заявою батьків чи одного з них за місцем її народження або за місцем проживання батьків.

Якщо державна реєстрація народження дитини проводиться за місцем проживання батьків чи одного з них, то за їх бажанням місцем народження дитини в актовому записі про народження може бути визначене фактичне місце її народження або місце проживання батьків чи одного з них.

У разі смерті батьків або в разі якщо вони з інших причин не можуть зареєструвати народження дитини, державна реєстрація проводиться за заявою родичів, інших осіб, уповноваженого представника закладу охорони здоров'я, в якому народилася дитина чи в якому вона перебуває.

3. Державна реєстрація народження дитини проводиться не пізніше одного місяця з дня її народження, а у разі народження дитини мертвою - не пізніше трьох днів.

4. Підставою для проведення державної реєстрації народження дитини є визначені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я документи, що підтверджують факт народження.

У разі народження дитини поза закладом охорони здоров'я документ, що підтверджує факт народження, видає заклад охорони здоров'я, який проводив огляд матері та дитини. У разі якщо заклад охорони здоров'я не проводив огляд матері та дитини, документ, що підтверджує факт народження, видає медична консультаційна комісія в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

За відсутності документа закладу охорони здоров'я або медичної консультаційної комісії, що підтверджує факт народження, підставою для проведення державної реєстрації актів цивільного стану є рішення суду про встановлення факту народження.

7. Державна реєстрація народження дитини, яку не забрали з пологового будинку, іншого закладу охорони здоров'я, підкинули або яка була знайдена, проводиться органом державної реєстрації актів цивільного стану за письмовою заявою представника органу опіки та піклування.

Прізвище, ім'я та по батькові дитини, батьки якої невідомі, та відомості про батьків зазначаються на підставі рішення органу опіки та піклування.

8. Державна реєстрація народження дитини, яка досягла одного року і більше, проводиться органом державної реєстрації актів цивільного стану за місцем проживання дитини за заявою батьків або інших заінтересованих осіб за наявності документів про

народження і перебування дитини під наглядом закладу охорони здоров'я та довідки з місця проживання дитини.

У разі досягнення дитиною шістнадцяти років державна реєстрація її народження може проводитися за її особистою заявою з пред'явленням паспорта громадянина України.

Стаття 19: Повторна видача свідоцтва про державну реєстрацію акту цивільного стану

1. Повторна видача свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану, оригінал якого було вкрадено, загублено, пошкоджено чи знищено, та повторна видача свідоцтва у разі внесення змін до актового запису чи його поновлення здійснюються відділами державної реєстрації актів цивільного стану, дипломатичними представництвами і консульськими установами України на підставі актового запису цивільного стану за заявою особи, щодо якої складено запис, батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, представника закладу охорони здоров'я, навчального або іншого дитячого закладу, де постійно перебуває дитина, органу опіки та піклування.

Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»¹⁰⁹

Стаття 13: Назва та види документів, що оформляються із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру

1. Документи, оформлення яких передбачається цим Законом із застосуванням засобів Реєстру, відповідно до їх функціонального призначення поділяються на:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України:

- а) паспорт громадянина України;
- б) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- в) дипломатичний паспорт України;
- г) службовий паспорт України;
- г) посвідчення особи моряка;
- д) посвідчення члена екіпажу;
- е) посвідчення особи на повернення в Україну;
- е) тимчасове посвідчення громадянина України;

2) документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус:

- а) посвідчення водія;
- б) посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;
- в) посвідка на постійне проживання;
- г) посвідка на тимчасове проживання;
- г) картка мігранта;
- д) посвідчення біженця;
- е) проїзний документ біженця.

¹⁰⁹ Верховна Рада України, Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», 20 листопада 2012 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17/page2>>.

Стаття 21: Паспорт громадянина України

1. Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України на території України.

[...]

3. Паспорт громадянина України оформляється всім особам, починаючи від народження та незалежно від віку, на кожні 10 років.

4. Паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій.

5. Оформлення і видача паспорта громадянина України здійснюються розпорядником Реєстру. Прийняття анкет для внесення інформації до Реєстру та видачі паспорту громадянина України здійснюється виконавчим органом Реєстру або уповноваженими особами, зазначеними пунктом 4 частини 1 статті 2 Закону.

6. Паспорт громадянина України видається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання або не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його термінове отримання. Паспорт громадянина України, який подає заявку вперше, видається не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання.

7. До паспорта громадянина України вноситься така інформація:

- 1) назва держави;
- 2) назва документа;
- 3) ім'я особи;
- 4) стать;
- 5) громадянство;
- 6) дата народження;
- 7) унікальний номер запису в Реєстрі;
- 8) номер документа;
- 9) дата закінчення строку дії документа;
- 10) дата видачі документа;
- 11) уповноважений суб'єкт, що видав документ (код);
- 12) місце народження;
- 13) відцифрований образ обличчя особи;
- 14) відцифрований підпис особи.
- 15) індивідуальний податковий номер.

8. Паспорт громадянина України містить напис українською мовою «Паспорт громадянина України є власністю України».

9. Електронний безконтактний чіп в паспорті громадянина України старше 18 років фіксує цифровий підпис власника паспорта за процедурою, затвердженою Урядом України.

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»¹¹⁰

Стаття 2: Свобода пересування та вільний вибір місця проживання в Україні

Громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, які встановлені законом.

Реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Стаття 3: Визначення термінів

Місце перебування - адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік;

Місце проживання - житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини;

Особа - фізична особа;

Орган реєстрації - виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради.

Стаття 6: Реєстрація місця проживання особи

Громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом трьох місяців з дня державної реєстрації її народження. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів. Реєстрація місця проживання за заявою особи може бути здійснена органом реєстрації з одночасним зняттям з попереднього місця проживання.

Для реєстрації особа або її представник подає органу реєстрації (у тому числі через центр надання адміністративних послуг):

письмову заяву;

документ, до якого вносяться відомості про місце проживання. Якщо дитина не досягла 16-річного віку, подається свідоцтво про народження. Інформація про місце проживання буде зафіксована в даному документі;

квитанцію про сплату адміністративного збору;

¹¹⁰ Верховна Рада України, Закон України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", 11 грудня 2003 р., <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>>. Див. Переклад англійською мовою на: <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7120>>.

документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса яких зазначається під час реєстрації;

військовий квиток або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Стаття 6.1: Особливості реєстрації місця проживання бездомних осіб

Бездомні та інші особи, які не мають постійного місця проживання, реєструються за адресою спеціалізованої соціальної установи, закладу соціального обслуговування та соціального захисту, створених органами місцевого самоврядування.

Подання заяви про реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання таких осіб у порядку і строки, встановлені цим Законом, покладається на відповідну спеціалізовану соціальну установу, заклад соціального обслуговування та соціального захисту, де проживають зазначені особи.

Стаття 9.1: Підстави для відмови в реєстрації або знятті з реєстрації місця проживання

Орган реєстрації відмовляє в реєстрації або знятті з реєстрації місця проживання, якщо: особа не подала передбачені цим Законом документи або інформацію;

у поданих особою документах містяться недостовірні відомості або подані нею документи є недійсними;

для реєстрації або зняття з реєстрації звернулася особа, яка не досягла 14-річного віку.

Рішення про відмову приймається в день звернення особи. Заява про реєстрацію чи зняття з реєстрації місця проживання повертається особі із зазначенням у ній причин відмови.

Закон України «Про громадянство України»¹¹¹

Стаття 1: Визначення термінів

У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:

- громадянство України - правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках;
- громадянин України - особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України;
- особа без громадянства - особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином;
- проживання на території України на законних підставах - проживання в Україні іноземця чи особи без громадянства, які мають у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року відмітку про постійну чи тимчасову прописку на території України, або зареєстрували на території України свій національний паспорт, або мають посвідку на постійне чи тимчасове проживання на території України, або їм надано статус біженця чи притулок в Україні.

¹¹¹ Верховна Рада України, Закон України "Про громадянство України", 18 січня 2001 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>>. Див. переклад англійською мовою на: <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7179>>.

Стаття 2: Принципи законодавства України про громадянство

Законодавство України про громадянство ґрунтується на таких принципах:

- (1) єдиного громадянства - громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;
- (2) запобігання виникненню випадків безгромадянства;
- (3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України;
- (4) визнання права громадянина України на зміну громадянства;
- (5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя;
- (6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України;
- (7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Стаття 3: Належність до громадянства України

Громадянами України є:

- (1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;
- (2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України "Про громадянство України" (1636-12) (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав;
- (3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис "громадянин України", та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття;
- (4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Особи, зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, є громадянами України з 24 серпня 1991 року, зазначені у пункті 2, - з 13 листопада 1991 року, а у пункті 3, - з моменту внесення відмітки про громадянство України.

Стаття 4: Законодавство про громадянство України

Питання громадянства України регулюються Конституцією України (254к/96-ВР), цим Законом, міжнародними договорами України.

Якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що містяться у цьому Законі, застосовуються правила міжнародного договору.

Стаття 5: Документи, що підтверджують громадянство України

Документами, що підтверджують громадянство України, є:

- 1) паспорт громадянина України;
- 3) паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- 4) тимчасове посвідчення громадянина України;
- 6) дипломатичний паспорт
- 7) службовий паспорт;
- 8) посвідчення особи моряка;
- 9) посвідчення члена екіпажу;
- 10) посвідчення особи на повернення в Україну.

РОЗДІЛ II НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ

Стаття 6: Підстави набуття громадянства України

Громадянство України набувається:

- 1) за народженням;
- 2) за територіальним походженням;
- 3) внаслідок прийняття до громадянства;
- 4) внаслідок поновлення у громадянстві;
- 5) внаслідок усиновлення;
- 6) внаслідок встановлення над дитиною опіки чи піклування, у випадку неповнолітніх дітей;
- 7) внаслідок встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки;
- 8) у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини;
- 9) внаслідок визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства;
- 10) за іншими підставами, передбаченими міжнародними договорами України.

Стаття 7: Набуття громадянства України за народженням

Особа, батьки або один з батьків якої на момент її народження були громадянами України, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, є громадянином України.

Особа, яка народилася за межами України від осіб без громадянства, які постійно на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства іншої держави, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від іноземців, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України, одному з батьків якої надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, і не набула за народженням громадянства жодного з батьків або набула за народженням громадянство того з батьків, якому надано статус біженця в Україні чи притулок в Україні, є громадянином України.

Особа, яка народилася на території України від іноземця і особи без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, і не набула за народженням громадянства того з батьків, який є іноземцем, є громадянином України.

Новонароджена дитина, знайдена на території України, обоє з батьків якої невідомі (знайда), є громадянином України.

Особа, яка має право на набуття громадянства України за народженням, є громадянином України з моменту народження.

Стаття 8: Набуття громадянства України за територіальним походженням

Особа, яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра, син чи дочка, онук чи онука народилися або постійно проживали до 24 серпня 1991 року на території, яка стала територією України відповідно до Закону України "Про правонаступництво України", або яка сама чи хоча б один з її батьків, дід чи баба, рідні (повнорідні та неповнорідні) брат чи сестра народилися або постійно проживали на інших територіях, що входили на момент їх народження або під час їх постійного проживання до складу Української Народної Республіки, Західноукраїнської Народної Республіки, Української Держави, Української Соціалістичної Радянської Республіки, Закарпатської України, Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР), і є особою без громадянства або іноземцем, який подав зобов'язання припинити іноземне громадянство, та подала заяву про набуття громадянства України, а також її неповнолітні діти реєструються громадянами України.

Дитина, яка народилася чи постійно проживала на території УРСР (або хоча б один з її батьків, дід чи баба народилися чи постійно проживали на територіях, зазначених у частині першій цієї статті) і є особою без громадянства, реєструється громадянином України за заявою одного з батьків або опікуна чи піклувальника.

Дитина, яка народилася на території України від батьків іноземців і не набула за народженням громадянство іншої країни, або якщо вона була позбавлена громадянства пізніше, реєструється громадянином України за клопотанням одного з її законних представників.

Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України¹¹²

Загальна частина

1. Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.
2. Паспорт виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій.
3. Кожен громадянин України, який досяг 14-річного віку, зобов'язаний отримати паспорт.
4. Паспорт оформляється особам, які не досягли 18-річного віку, на чотири роки, а особам, які досягли 18-річного віку, - на кожні 10 років.

¹¹² Кабінет Міністрів України, Постанова № 302, «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України», 25 березня 2015 р., <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>>.

5. У разі втрати або викрадення паспорта особі замість втраченого або викраденого оформляється та видається новий паспорт.

6. Обмін паспорта здійснюється у разі:

- 1) зміни інформації, внесеної до паспорта (крім додаткової змінної інформації);
- 2) отримання реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків (РНОКПП) або повідомлення про відмову від прийняття зазначеного номера (за бажанням);
- 3) виявлення помилки в інформації, внесеній до паспорта;
- 4) закінчення строку дії паспорта;
- 5) непридатності паспорта для подальшого використання;
- 6) досягнення 25- чи 45-річного віку особою, яка має паспорт зразка 1994 року (за бажанням).

7. Оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обмін та видача паспорта здійснюються:

- 1) особі, яка досягла 14-річного віку, - на підставі заяви-анкети, поданої нею особисто;
- 2) особі, яка досягла 14-річного віку та яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною, - на підставі заяви-анкети одного з батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників (далі - законні представники);
- 3) особі, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу, - через уповноважену особу адміністрації відповідної установи чи закладу (далі - уповноважена особа).

8. Паспорт видається:

не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його отримання;
не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети для його термінового отримання.

14. До заяви-анкети вноситься така інформація про особу, на ім'я якої оформляється паспорт:

- 1) ім'я особи (прізвище, власне ім'я та по батькові особи, яка є громадянином України, якщо інше не впливає із закону або звичаю національної меншини, до якої вона належить);
- 2) дата народження;
- 3) місце народження (державна, область, район/місто, селище/село);
- 4) стать;
- 5) дата та підстави набуття громадянства;
- 6) унікальний номер запису в Реєстрі (у разі наявності);
- 7) відцифрований образ обличчя особи;
- 8) відцифрований підпис особи

[...]

11) місце проживання із зазначенням адреси (державна, область, район/місто, селище/село, вулиця, номер будинку, корпусу, квартири);

12) номер контактної телефону заявника та/або адреса електронної пошти;

13) реквізити документа, на підставі якого оформляється паспорт;

14) відомості про законного представника особи чи уповноважену особу;

15) додаткова змінна інформація (відомості про місце проживання, про народження дітей, про шлюб і розірвання шлюбу, про зміну імені, у разі наявності - про реєстраційний номер

облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття);

16) відомості про сплату адміністративного збору або про звільнення від його сплати.

Отримання інформації та взаємодія під час здійснення ідентифікації особи

16. ДМС (Державна міграційна служба) має право отримувати інформацію про особу з наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, в обсязі, необхідному для ідентифікації особи.

[...]

18. У разі відсутності в ДМС інформації про належність особи до громадянства України територіальний орган/територіальний підрозділ ДМС проводить перевірку факту належності особи до громадянства України, у тому числі шляхом надіслання до МЗС запитів щодо набуття особою громадянства України, перебування на постійному/тимчасовому консульському обліку.

Подання документів для оформлення, обміну паспорта

19. Документи для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта подаються до центрів надання адміністративних послуг, державного підприємства, що належить до сфери управління ДМС, і його відокремлених підрозділів (далі - уповноважені суб'єкти), територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС.

До територіального органу ДМС документи подаються лише в разі оформлення замість втраченого або викраденого, обміну паспорта, який було оформлено із застосуванням засобів Реєстру.

Подання документів для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта здійснюється лише до територіального підрозділу ДМС у разі:

набуття особою громадянства України;

оформлення особі паспорта вперше після досягнення 18-річного віку без подання документів з фотозображенням особи, виданих уповноваженими органами, установами, організаціями;

оформлення паспорта вперше після досягнення 18-річного віку особі, яка надала рішення суду про встановлення особи (для осіб, яких не було встановлено за результатами проведення процедури встановлення особи);

повернення на проживання в Україну особи, яка постійно проживала за кордоном;

оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я;

відбування особою покарання в установах виконання покарань або перебування на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу.

20. Документи для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта подаються особою або її законним представником/уповноваженою особою (далі - заявники) до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за зареєстрованим місцем проживання особи.

Особа, яка досягла 14-річного віку та місце проживання якої не зареєстровано, для оформлення паспорта вперше подає документи до територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем фактичного проживання в Україні.

Документи для оформлення замість втраченого або викраденого, обміну паспорта, який було оформлено із застосуванням засобів Реєстру, можуть подаватися заявником до будь-якого територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта. Особа, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу, подає документи для оформлення (у тому числі замість втраченого або викраденого), обміну паспорта через уповноважену особу до територіального підрозділу ДМС за місцем розташування адміністрації відповідної установи або закладу.

Внутрішньо переміщена особа подає документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Бездомна особа подає документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем майбутньої реєстрації її місця проживання.

Дії працівників ДМС під час приймання документів для оформлення, обміну паспорта

24. У разі виявлення факту подання не всіх необхідних документів або подання документів, оформлення яких не відповідає вимогам законодавства, територіальний орган ДМС/територіальний підрозділ ДМС, уповноважений суб'єкт інформує заявника про відмову в прийнятті документів із зазначенням підстав такої відмови. За бажанням заявника відмова надається в письмовому вигляді.

Заявник має право повторно звернутися до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта в разі зміни або усунення обставин, у зв'язку з якими йому було відмовлено в прийнятті документів.

25. У разі відповідності поданих документів вимогам цього Порядку працівник територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта із використанням електронного цифрового підпису та із застосуванням засобів Реєстру формує заяву-анкету.

26. Після формування заяви-анкети працівник територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта друкує її та надає заявнику для перевірки правильності внесених до заяви-анкети відомостей.

27. Після перевірки заявник власним підписом підтверджує правильність внесених до заяви-анкети відомостей про особу.

28. Після перевірки заявником правильності внесених до заяви-анкети відомостей про особу заява-анкета перевіряється та підписується працівником територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта, який прийняв документи та сформував заяву-анкету.

29. Працівник територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта сканує із застосуванням засобів Реєстру до заяви-анкети документи, які подаються заявником.

Подання документів для оформлення паспорта та їх розгляд

35. Заявник для оформлення паспорта подає такі документи:

1) свідоцтво про народження або документ, що підтверджує факт народження, виданий компетентними органами іноземної держави (далі - свідоцтво про народження);

2) оригінали документів, що підтверджують громадянство та посвідчують особу батьків або одного з них, які на момент народження особи перебували у громадянстві України (для підтвердження факту належності особи до громадянства України).

У разі відсутності таких документів або у разі, коли батьки чи один із батьків такої особи на момент її народження були іноземцями або особами без громадянства, або у разі набуття особою громадянства України на території України подається довідка про реєстрацію особи громадянином України;

3) паспорт громадянина України для виїзду за кордон (для осіб, які постійно проживали за кордоном, після повернення їх в установленому порядку на проживання в Україну та для осіб, які набули громадянство України за кордоном);

4) посвідчення про взяття на облік бездомних осіб (для бездомних осіб);

5) довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (для внутрішньо переміщених осіб);

6) рішення суду про встановлення особи (для осіб, яких не було встановлено за результатами проведення процедури встановлення особи);

7) документ, що посвідчує особу законного представника/уповноваженої особи;

8) документи, що підтверджують сплату адміністративного збору, або оригінал документа про звільнення від його сплати;

9) документи, що підтверджують відомості для внесення додаткової змінної інформації до безконтактного електронного носія та у паспорт (за наявності таких документів):

про місце проживання - довідку органу реєстрації встановленого зразка;

про народження дітей - свідоцтва про народження дітей;

про шлюб і розірвання шлюбу - свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу;

про зміну імені - свідоцтво про зміну імені, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, свідоцтво про розірвання шлюбу, рішення суду про розірвання шлюбу;

довідку про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків з Державного реєстру фізичних осіб - платників податків або повідомлення про відмову від його прийняття;

10) документ, виданий відповідним органом, установою, організацією, який містить фотозображення особи, - для осіб, які звертаються за оформленням паспорта вперше після досягнення 18-річного віку. У разі відсутності такого документа особа подає письмове звернення в довільній формі, в якому зазначається інформація про адресу місць проживання, навчання, роботи, установ виконання покарань та інша інформація, відомості про батьків або інших родичів, які будуть залучені до проведення процедури встановлення особи;

11) одну фотокартку розміром 10 x 15 сантиметрів для внесення відцифрованого образу обличчя особи шляхом сканування із застосуванням засобів Реєстру - для оформлення паспорта особі, яка не може пересуватися самостійно у зв'язку з тривалим розладом здоров'я, або особі, яка відбуває покарання в установах виконання покарань або перебуває на тривалому стаціонарному лікуванні в закладах МОЗ закритого типу.

38. Після прийняття до розгляду заяви-анкети та доданих до неї документів працівник територіального підрозділу ДМС здійснює заходи з ідентифікації особи, на ім'я якої оформляється паспорт.

39. Ідентифікація особи здійснюється на підставі даних, отриманих з баз даних Реєстру.

Рішення про оформлення паспорта приймається територіальним підрозділом ДМС за результатами ідентифікації особи та перевірки факту належності особи до громадянства України.

40. Ідентифікація особи, на ім'я якої оформляється паспорт і стосовно якої відсутня інформація в базах даних Реєстру, здійснюється відповідно до наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій.

42. Стосовно осіб, які досягли 16-річного віку та місце проживання яких не зареєстровано, проводиться перевірка щодо оформлення на ім'я особи паспорта громадянина України зразка 1994 року за даними обліку територіального підрозділу ДМС за попереднім зареєстрованим місцем проживання особи, а за його відсутності - за фактичним місцем проживання законних представників особи.

43. У разі неподання особою, яка досягла 18-річного віку, документів з фотокартками, проводиться процедура встановлення особи шляхом надсилання запитів щодо перевірки документів та інформації, зазначеної заявником у письмовому зверненні, зокрема до МВС, Національної поліції, Мін'юсту, органів ДФС, навчальних закладів, військових частин, військових комісаріатів, установ виконання покарань, для отримання інформації з наявних державних та єдиних реєстрів, інших інформаційних баз, що перебувають у власності держави або підприємств, установ та організацій, у тому числі фотокартки особи, яка дасть змогу ідентифікувати особу. В процесі перевірки береться до уваги вся інформація, яку повідомив заявник.

Одночасно проводиться перевірка за даними обліку територіальних органів та територіальних підрозділів ДМС.

Крім того, у виключних випадках за відсутності фотокартки особи та за результатами перевірок, за якими особу не ідентифіковано, з метою встановлення особи проводиться опитування родичів, сусідів, які були зазначені у письмовому зверненні. За результатами їх свідчень складається акт встановлення особи за формою, встановленою МВС.

Строк проведення процедури встановлення особи не повинен перевищувати двох місяців.

44. За результатами проведення процедури встановлення особи, підтвердження факту видачі свідоцтва про народження, а також перевірки факту належності особи до громадянства України працівником територіального підрозділу ДМС складається висновок за встановленою МВС формою, який затверджується керівником територіального органу ДМС.

Якщо за результатами проведення зазначеної процедури особу не встановлено, приймається рішення про відмову особі в оформленні паспорта, яке доводиться до відома заявника.

Підстави для відмови в оформленні та видачі паспорта

100. Територіальний орган/територіальний підрозділ ДМС має право відмовити особі в оформленні або видачі паспорта, якщо:

- 1) особа не є громадянином України;
- 2) особа вже отримала паспорт (у тому числі паспорт зразка 1994 року), який є дійсним на день звернення;
- 3) дані, отримані з баз даних Реєстру, картотек, не підтверджують надану заявником інформацію;

- 4) за видачею паспорта звернувся законний представник, який не має документально підтверджених повноважень на отримання паспорта;
 - 5) особа подала не в повному обсязі документи та інформацію, необхідні для оформлення і видачі паспорта;
 - б) особу не встановлено за результатами проведення процедури встановлення особи.
101. У рішенні про відмову в оформленні чи видачі паспорта, яке доводиться до відома заявника в письмовому вигляді, зазначаються підстави відмови.