

ЗВІТ ПО КРАЇНІ  
СЕРПЕНЬ 2021

# Україна



## ВСТУП

**Statelessness Index** - Індекс Безгромадянства (<https://index.statelessness.eu>) є порівняльним онлайн-інструментом, що створений для оцінки законодавства, політики і практики Європейських країн щодо захисту осіб без громадянства, попередження та зменшення безгромадянства, на їх відповідність міжнародним правовим інструментам та загально визнаним стандартам захисту прав апатридів. Індекс був створений та підтримується Європейською Мережею з Безгромадянства (**European Network on Statelessness - ENS<sup>1</sup>**), яка є альянсом громадянського суспільства та об'єднує більше 170 організацій та експертів з 41 країни, які працюють над подоланням безгромадянства та забезпечення прав апатридів в Європі.

Європейська Мережа з Безгромадянства спільно з її **учасниками<sup>2</sup>** провела порівняльне дослідження та узагальнила інформацію щодо безгромадянства в **Україні<sup>3</sup>**. Цей звіт підсумовує напрацювання щодо того, як українське законодавство, політика та правозастосовна практика співвідносяться з міжнародними нормами та загально визнаними стандартами захисту прав осіб без громадянства та попередження і зменшення безгромадянства. Звіт охоплює п'ять тематичних напрямків – Універсальні та регіональні міжнародні інструменти, Данні щодо кількості осіб без громадянства, Визначення безгромадянства та статус, Затримання, Попередження та зменшення безгромадянства. Звіт також містить ряд рекомендацій для Уряду України щодо найбільш пріоритетних напрямків реформування.

Бути особою без громадянства означає не бути визнаним в якості громадянина будь-якої країни в силу дії її закону. Безгромадянство є правовою аномалією, яка унеможлиблює для більш ніж 10 мільйонів людей у світі – та більше ніж для півмільйона осіб у Європі – доступ до їх основоположних громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав.

## УНІВЕРСАЛЬНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ МІЖНАРОДНІ ІНСТРУМЕНТИ

Захист осіб без громадянства, а також попередження та зменшення випадків безгромадянства передбачено рядом універсальних та регіональних міжнародних інструментів. Україна приєдналась до майже всіх міжнародно-правових актів у сфері подолання безгромадянства без застережень, включаючи Конвенцію про статус апатридів 1954 року, Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 року. Україна також є учасницею Європейської конвенції про громадянство 1997 року, з певними застереженнями стосовно військового обов'язку в випадках множинного громадянства та використання терміну «громадяни, які постійно проживають за кордоном». Україна також підписала Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав, проте ще не ратифікувала її.

Незважаючи на те, що Україна ратифікувала всі основоположні міжнародні інструменти у сфері забезпечення прав осіб без громадянства та подолання безгромадянства, механізм реалізації

більшості приписів даних нормативно-правових актів ще не створений у повній мірі.

Уряд України повинен забезпечити реальне виконання зобов'язань, які були прийняті у зв'язку із ратифікацією вказаних нормативно-правових актів.

Україна має ратифікувати Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 року.



## ДАНІ ЩОДО КІЛЬКОСТІ ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Інформація про кількість осіб без громадянства в Україні обмежена та суперечлива. Єдиним офіційним загальнодоступним джерелом відомостей щодо кількості осіб без громадянства є результати Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Проте, дані Всеукраїнського перепису населення застаріли та не відображають точної інформації щодо кількості осіб без громадянства в Україні.

Також дані перепису містять інформацію щодо двох категорій населення, які потенційно можуть взаємно перекриватись – особи без громадянства (82,550 осіб) та особи, які не вказали своє громадянство (40,464 особи).<sup>4</sup> Всеукраїнський перепис населення було заплановано на 2020 рік та проведено частковий пілотний перепис наприкінці 2019 року, проте врешті-решт перепис було перенесено на 2023 рік.

Серед інших джерел інформації щодо кількості осіб без громадянства України доступними є дані Агентства ООН у справах біженців, громадських правозахисних організацій та Омбудсмена. Для прикладу, за даними, які наводив офіс Омбудсмена в 2017 році, в Україні офіційно було зареєстровано 6,500 осіб<sup>5</sup> без громадянства. В той самий час, за оцінками Агентства ООН у справах біженців станом на 2018 рік в Україні проживало 35,650 осіб без громадянства.<sup>6</sup> Станом на 2021 рік, Агентство ООН у справах біженців оцінює кількість осіб без громадянства та осіб з невизначеним громадянством в Україні в 35,000<sup>7</sup>.

Офіційні джерела інформації про кількість населення без громадянства є ненадійними, оскільки різноманітні державні реєстри та статистичні звіти зазвичай не виділяють такої категорії населення як «особи без громадянства».

Український уряд повинен зібрати та опублікувати достовірні відомості щодо кількості осіб без громадянства в Україні з метою забезпечення ефективної політики попередження та подолання безгромадянства, зокрема, в рамках наступного Всеукраїнського перепису населення в 2023 році.



## ВИЗНАЧЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА ТА СТАТУС

Українське законодавство містить визначення особи без громадянства, яке повністю співпадає з визначенням, що міститься в Конвенції про статус апатридів 1954 року.

В Україні існує окремий правовий статус особи без громадянства, проте до 2020 року було передбачено формального механізму визначення цього статусу. Незважаючи на зобов'язання, прийняті Україною в результаті підписання міжнародних договорів, адміністративні процедури слабо розвинуті, а нормативна база непослідовна.

Правовий статус осіб без громадянства визначено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Права осіб без громадянства в Україні гарантовані Конституцією та законами, проте користуватись соціально-економічними правами, зокрема, правом на працю, на соціальний захист, на житло, на освіту та на медичну допомогу можуть лише ті особи без громадянства, які документовані та отримали право на проживання на території України (мають посвідку на постійне або тимчасове проживання).

Новий закон, що ввів процедуру визначення статусу особи без громадянства, набрав чинності 18 липня 2020 року<sup>8</sup>. Необхідний для її реалізації підзаконний нормативно-правовий акт було прийнято в квітні 2021 року, а сама процедура стала доступною для заявників наприкінці травня 2021 року.

Нова процедура відповідає стандартам належної практики у кількох аспектах. Ця процедура доступна для осіб, що не мають підтвердження законності перебування на території України;

відповідальний орган влади повинен вирішити питання за заявою протягом 6 місяців (в виключних випадках строк може бути продовжено до 12 місяців); обов'язковим є проведення інтерв'ю з заявником; також, за відсутності документів, свідчення заявника можуть бути підтвердженні показаннями свідків. Заявнику надаватиметься тимчасовий документ, що посвідчує особу, а також можливість реалізувати фундаментальні права (включно з правом на працевлаштування) протягом усієї процедури. Якщо заявникові буде надано статус особи без громадянства, він отримуватиме посвідку на тимчасове проживання, а також матиме змогу звернутися за посвідкою на постійне проживання через 2 роки. Таким чином для осіб без громадянства реалізовано доступ до натуралізації. Заявнику надано право на оскарження негативного рішення до суду, а також – право на отримання безоплатної правової допомоги.

На практиці заявники, тим не менш, стикаються з низкою труднощів як технічного, так і процедурного характеру. Можливість подати заяву про визнання особою без громадянства передбачена не у всіх підрозділах Державної міграційної служби, а територіальні підрозділи, що можуть приймати такі заяви, визначаються на обласному рівні. При цьому, в окремих випадках від заявників вимагається документальне підтвердження їх місця проживання. Інші проблеми також було виявлено, процедура прийняття заяви займає від 2 до 5 годин часу. В підрозділах ДМС наразі недостатньо інформаційних матеріалів стосовно процедури, прав та обов'язків заявників, масштабне інформування потенційних заявників стосовно нової процедури не здійснюється. В окремих випадках від заявників вимагається подання додаткових документів, які буває неможливо отримати без ідентифікаційних документів. Водночас, за трохи більше 3 місяців роботи, органами ДМС зареєстровано понад 400 заяв для визнання особами без громадянства.

Український уряд повинен забезпечити імплементацію процедури визначення статусу особи без громадянства у відповідності до кращих практик, та надати права, гарантовані Конвенцією про статус апатридів 1954 року всім особам без громадянства, що проживають на території України (включаючи легальність проживання, право на працю, навчання а також сприяння натуралізації).

Український уряд має здійснювати інформування потенційних заявників про можливість врегулювання статусу, права та обов'язки осіб на зрозумілій їм мові.

Уряд повинен виявляти та усувати усунути технічні та процедурні перешкоди в доступі до нової процедури. Це також включає розподіл тягаря доказування у відповідності з керівництвами УВКБ ООН та кращими практиками.

Український уряд повинен забезпечити підтвердження та отримання громадянства України для всіх осіб, що проживають на тимчасово окупованих територіях.



## ЗАТРИМАННЯ

Українським законодавством передбачається затримання іноземців та осіб без громадянства з помещенням до пункту тимчасового

перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні в певних випадках.

Наявна низка суттєвих прогалин стосовно захисту від довільного міграційного затримання осіб без громадянства. Зокрема, законодавством не передбачено обов'язку визначення країни, до якої планується примусово видворити особу, перед ув'язненням, відсутність громадянства не є юридично значущою, законодавством не передбачено визначення особливих потреб особи перед затриманням. Законодавством України передбачені дві альтернативи, які можуть застосовуватись замість затримання – передача на поруки та застава – проте на практиці дані заходи майже не застосовуються.

Положення законодавства щодо процедурних гарантій, які надаються особам під час імміграційного затримання, в цілому забезпечують належне дотримання прав затриманих осіб. Строк затримання осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства становить шість місяців і може бути продовжений не більше як до 18 місяців. Продовження строку затримання здійснюється на підставі рішення суду, яке приймається за наслідками розгляду позову органу, за клопотанням якого було затримано особу. Особа має право на оскарження рішень суду про її затримання, проте недокументовані особи без громадянства не мають доступу до безоплатної правової допомоги. Перед затримання особи повинні роз'яснити її права і обов'язки мовою, яку вона розуміє.

Особа, які були звільнені з пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства у зв'язку з закінченням строку затримання або неможливістю примусового видворення, мають право на отримання посвідки на тимчасове проживання строком на один рік. Незважаючи на існування альтернатив імміграційного затримання, тільки звільнення з пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства та тільки після відбуття максимально можливого строку тримання в 18 місяців дає право на тимчасове проживання в Україні.

Український уряд повинен змінити законодавство для запобігання свавільного та незаконного затримання осіб без громадянства у відповідності до міжнародних стандартів, а також для застосування імміграційного затримання лише як крайнього заходу. Необхідно встановити механізми перенаправлення до нової процедури визначення статусу особи без громадянства для осіб, що підлягають затриманню та видворенню.

## ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЗМЕНШЕННЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА

Законодавство України передбачає гарантії щодо набуття українського громадянства для дітей-знайд, усиновлених дітей та дітей, народжених від громадян України за кордоном. Найбільшою прогалиною законодавства в сфері набуття громадянства є відсутність права на українське громадянство дітей, які були народжені на території України від батьків, які перебували на території України без законних підстав, чи не можуть підтвердити наявність таких підстав належними документами, та які за народженням не набули громадянства жодної з країн. Отже, в Україні не повністю виключена можливість народження дітей без громадянства.

Доступ до реєстрації народження дітей, батьки яких є особами без громадянства, обмежений. Батьки, які не мають документів, що посвідчують особу, не можуть зареєструвати народження своїх дітей, адже для реєстрації народження батьки мають подати паспортний документ. Представники ромської національної меншини особливо ризикують залишитися незареєстрованими через низку факторів, включаючи дискримінацію, відсутність документів та маргіналізацію. Пізня реєстрація народження передбачена законодавством, проте для реєстрації народження після одного року необхідним є подання додаткових документів, зокрема, про перебування дитини на медичному обліку. Після досягнення особою 18 років реєстрація народження можлива тільки за рішенням суду. Проте, особа без паспорту не може звернутися до суду без допомоги адвоката.

Звертаючись за отриманням паспорту, заявник повинен подати документи, що підтверджують підстави для отримання українського громадянства. Хоча цей перелік визначено законодавством, на практиці державні службовці часто вимагають подання додаткових документів. Зазвичай, такі додаткові вимоги не можуть бути виконані без правової допомоги, наприклад, коли заявнику необхідно звертатися до суду.

Діти, народжені в невідконтрольній території мають додаткові труднощі при реєстрації народження. Документи, видані на невідконтрольній території, не визнаються урядом України, а процедури, покликані вирішити це питання, не працюють на практиці. За оцінками Міністерства юстиції України лише 45% дітей, що народились в окремих районах Донецької та Луганської областей, та 12% народжених у Криму отримали свідоцтва про народження. Для реєстрації народження таких дітей має використовуватися судова процедура, що вимагає витрати грошових коштів та значного часу. Дорослі, що народилися або проживали на нині невідконтрольній території, стикаються з додатковими труднощами під час оформлення паспорту. Від них вимагається проходження обов'язкової процедури встановлення особи та додаткових перевірок. Це затягує строки оформлення документів, а в окремих випадках навіть призводить до відмови в оформленні паспорту та підтвердженні належності до громадянства.

Україна повинна гарантувати отримання громадянства дітям, народженим на території України, якщо в іншому випадку вони стануть особами без громадянства.

Український уряд повинен спростити адміністративні процедури пізньої реєстрації народження, а також забезпечити врахування особливих потреб представників ромської національної меншини, щоб гарантувати здійснення прав, що впливають з правосуб'єктності для всіх дітей у відповідності до міжнародного права.

Уряд повинен усунути адміністративні перепони при зверненні з метою отримання громадянства, реєстрації народження та оформлення паспорту, зокрема для населення, що постраждало від конфлікту на невідконтрольній території. Адміністративні процедури повинні бути гнучкими та доступними для осіб, що не мають документів і не в змозі їх отримати.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Уряд України повинен:

- Забезпечити ратифікацію Конвенцію Ради Європи про недопущення безгромадянства у зв'язку з правонаступництвом держав 2006 року;
- Забезпечити практичне виконання прийнятих зобов'язань;
- Зібрати та опублікувати достовірні відомості щодо кількості осіб без громадянства в Україні з метою забезпечення ефективної політики попередження та подолання безгромадянства, зокрема, в рамках наступного Всеукраїнського перепису населення в 2023 році;
- Забезпечити імплементацію процедури визначення статусу особи без громадянства у відповідності до кращих світових практик, та надати права, гарантовані Конвенцією про статус апатридів 1954 року всім особам без громадянства, що проживають на території України (включаючи легальність проживання, право на працю, навчання а також сприяння натуралізації);
- Здійснювати інформування потенційних заявників про можливість врегулювання статусу, права та обов'язки осіб на зрозумілій їм мові;
- Виявляти та усувати усунути технічні та процедурні перешкоди в доступі до нової процедури. Це також включає розподіл тягара доказування у відповідності з керівництвами УВКБ ООН та кращими практиками;
- Змінити законодавство для запобігання свавільного та незаконного затримання осіб без громадянства у відповідності до міжнародних стандартів, а також для застосування затримання лише як крайнього заходу;
- Запровадити механізми доступу до нової процедури визначення статусу особи без громадянства для затриманих осіб та тих, хто підлягає примусовому видворенню;
- Гарантувати набуття громадянства дітям, народженим на території України у всіх випадках, коли інакше такі діти були б особами без громадянства;
- Спростити адміністративну процедуру пізньої реєстрації народження та забезпечити усунення перешкод, з якими стикаються представники ромської спільноти, для гарантування однакового доступу до підтвердження правосуб'єктності для всіх дітей у відповідності до міжнародного права;
- Усунути адміністративні перепони при зверненні з метою отримання громадянства, реєстрації народження та оформлення паспорту, зокрема для населення, що постраждало від конфлікту на непідконтрольних уряду територіях. Процедури повинні бути гнучкими та доступними для осіб, які не мають документів та не можуть їх надати.

## ПРИМІТКИ

- 1 [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)
- 2 Експертами ENS у дослідженні безгромадянства в Україні виступити Катерина Гайдей та ГО "Десяте квітня".
- 3 <https://index.statelessness.eu/country/ukraine>
- 4 State Statistics Committee of Ukraine, All-Ukrainian Population Census 2001: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/publications/#p14>
- 5 The Annual Report of the Ombudsman of Ukraine on Human Rights in Ukraine 2017: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=3>
- 6 UNHCR Statistics, The World in Numbers: <http://popstats.unhcr.org/>
- 7 Особи без громадянства – Агентство ООН у справах біженців в Україні: <https://www.unhcr.org/ua/особи-без-громадянства>
- 8 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства» № 693-IX від 16.06.2020 р. доступний за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-IX#Text>

## КОНТАКТИ

**Олександр Снітко**

юрист Громадської організації "Десяте квітня"

[snitko\\_o@dk.od.ua](mailto:snitko_o@dk.od.ua)

**Nina Murray**

Head of Policy & Research, European Network on Statelessness

[nina.murray@statelessness.eu](mailto:nina.murray@statelessness.eu)



European  
Network on  
Statelessness

London, United Kingdom  
Media: +44 7522 525673  
[info@statelessness.eu](mailto:info@statelessness.eu)  
[www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)



European  
Network on  
Statelessness