

Актуальные проблемы получения украинских паспортов жителями ОРДЛО

**Новые вызовы
в контексте
упрощенной
процедуры
получения
российского
гражданства
гражданами
Украины**

Алена Лунева



Данный аналитический обзор был подготовлен в рамках субпроекта "Карта конфликта" платформы гражданского общества CivilM+.

Алена Лунева

Актуальные проблемы получения украинских паспортов жителями ОРДЛО

**Новые вызовы в контексте упрощенной
процедуры получения российского
гражданства гражданами Украины**

CivilM+ - 2020г.

Основная цель работы над Картой конфликта состоит в определении действующих лиц и групп, вовлеченных в конфликт на Донбассе на разных уровнях, а также их влияния, взаимосвязей, интересов, страхов и ожиданий. Данный анализ призван помочь определить возможные пути влияния на разных стейкхолдеров с целью урегулирования конфликта.

Авторство:

Алена Лунева – правозащитница, менеджер по вопросам адвокации Центра прав человека ZMINA (Киев, Украина).

Субпроект Карта конфликта реализуется в рамках проекта "Диалог ради взаимопонимания и справедливости: европейские НПО, работающие вместе над разрешением конфликтов на Донбассе», который осуществляется DRA e.V при финансовой поддержке Федерального министерства иностранных дел Германии.

Содержание данной публикации необязательно совпадает с позицией Министерства иностранных дел ФРГ или мнением всех членов платформы CivilM+.

Copyright © DRA 2020

Воспроизведение содержания данной публикации разрешено при условии указания источника.



Содержание

- 5_____ Введение
- 6_____ Получение паспорта гражданина Украины жителями ОРДЛО
- 8_____ Процедура идентификации личности
- 10_____ Регистрация места жительства в ОРДЛО
- 11_____ Особенности получения паспорта гражданина Украины детьми, проживающими в ОРДЛО
- 13_____ Новые вызовы в контексте упрощенной процедуры получения российского гражданства гражданами Украины

Введение

Вопрос паспортизации украинских граждан, которые остались жить на территории, которая в данный момент не контролируется Правительством Украины в границах Донецкой и Луганской областей (здесь и далее ОРДЛО), был и остается довольно острым. Наличие или отсутствие паспорта – это значительный фактор, влияющий на правосубъектность граждан Украины, на реализацию ими своих прав и свобод. Помимо этого, человек, не имеющий документа, удостоверяющего его личность, будет ограничен в доступе ко всему спектру услуг (административных, социальных, банковских и т.д.). В более широком понимании, неполучение паспорта, который помимо удостоверения личности, также подтверждает принадлежность к гражданству, может приводить к случаям безгражданства.

Вооруженный конфликт, начавшийся семь лет назад, продемонстрировал уязвимые стороны существующей на то время в Украине системы оформления и выдачи паспортов, и прежде всего фактическое отсутствие единого электронного реестра, который бы вмещал в себя информацию о получивших паспорта гражданах Украины. На практике вся необходимая информация содержалась в бумажных картотеках, оставшихся на неподконтрольных Правительству Украины территориях. Это привело к значительным трудностям в восстановлении утраченных документов жителей ОРДЛО, хотя этот запрос был и все еще остается довольно высоким с учетом того, что часто документы могли быть уничтожены в ходе обстрелов или потерялись во время перемещения.

И все же, несмотря на значимость паспортизации граждан Украины, и в особенности жителей ОРДЛО, где органы государственной власти не функционируют с 2014 года, процесс оформления паспорта гражданина Украины – довольно сложный, вызывает множество вопросов и сложностей, с которыми сталкиваются жители Донецкой и Луганской областей. Это касается и выдачи паспорта на замену утерянного (украденного), и получение первого паспорта. Отдельным вопросом остается регистрация места жительства на территории ОРДЛО.

Получение паспорта гражданина Украины жителями ОРДЛО

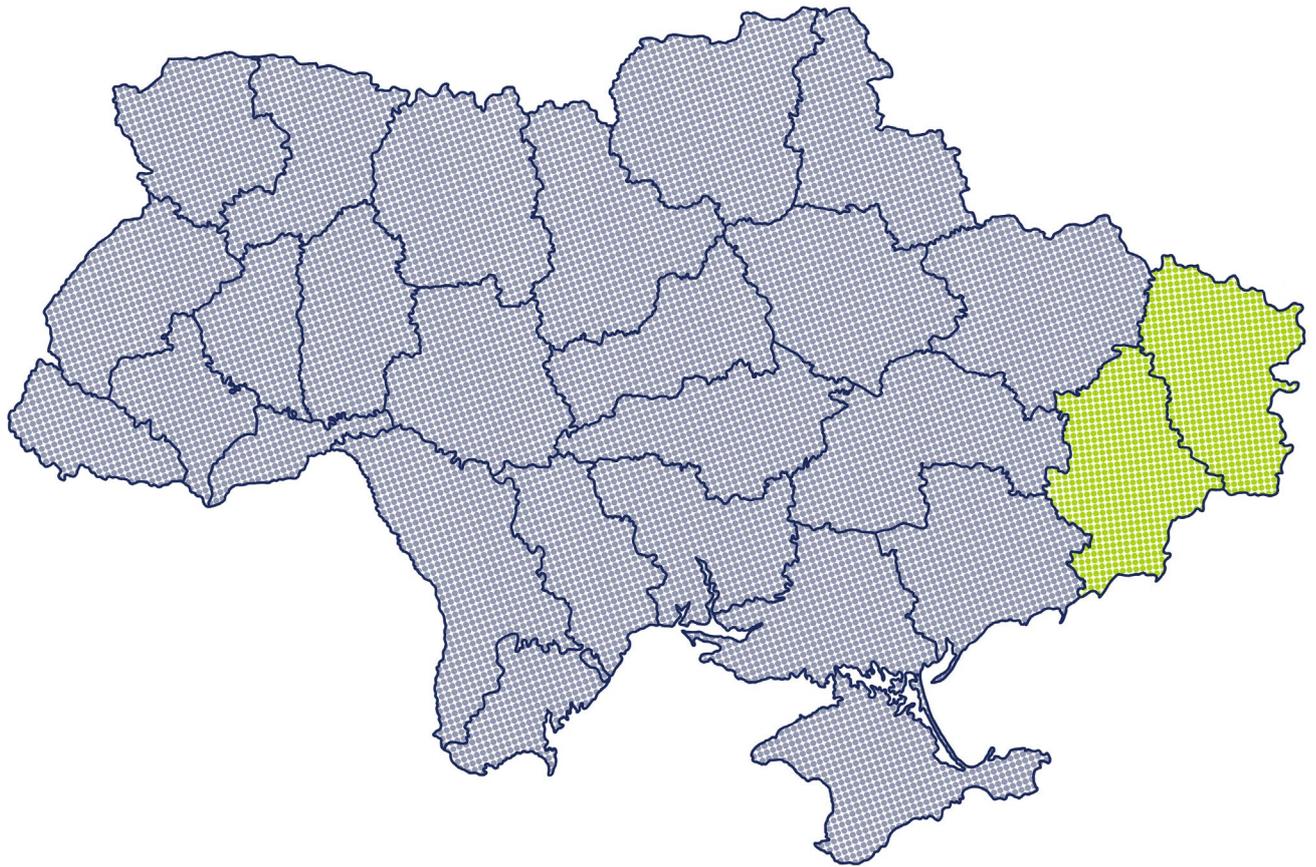


Паспорт гражданина Украины выдается с 14 лет.

Согласно Закону,¹ каждый гражданин Украины, достигший четырнадцатилетнего возраста, обязан получить паспорт гражданина Украины. Однако вооруженный конфликт, прекращение работы территориальных подразделений Государственной миграционной службы (ГМС) в ОРДЛО и, наконец, существование линии соприкосновения приводят к усложнению процесса паспортизации лиц, оставшихся проживать на временно неподконтрольной Правительству Украины территории. В частности, для жителей ОРДЛО действует отдельный, отличающийся от общего, порядок получения паспорта. Этот порядок не закреплен на уровне нормативно-правовых актов, а существует на уровне разъяснений ГМС.

Место обращения. Согласно Порядку,² для получения паспорта гражданина Украины лицо, достигшее 14-летнего возраста, должно лично подать заявление-анкету в территориальное подразделение ГМС или другие уполномоченные службы.³ Однако такое заявление должно подаваться по зарегистрированному месту проживания заявителя. Ребенок, достигший 14-летнего возраста и место проживания которого не зарегистрировано, для оформления паспорта впервые подает документы по месту фактического проживания в Украине, которое также должно быть подтверждено. Отдельно в Порядке прописано указание на место обращения для получения паспорта внутренне-перемещенными лицами (ВПЛ) – по месту проживания, которое подтверждается справкой про постановку на учет ВПЛ.

При этом Порядок не содержит ни единого упоминания про место обращения для получения паспорта жителями ОРДЛО. Хотя согласно информации на официальной странице ГМС Украины,⁴ лица, проживающие и зарегистрированные в населенных пунктах, на территории которых органы государственной власти временно не исполняют свои полномочия, и населенных пунктах, расположенных на линии соприкосновения (Донецкая и Луганская области) и не получившие статус ВПЛ, должны обращаться для получения паспортных услуг в территориальные подразделения главного управления ГМС Украины в Донецкой области и, соответственно, в ГУГМС Украины в Луганской области. В декабре 2019 года были внесены изменения в Закон,⁵ которыми эти практики определения места обращения для получения паспортных услуг жителями ОРДЛО стали требованиями закона.



То есть жители ОРДЛО могут оформить паспорт гражданина Украины исключительно в Донецкой и Луганской областях. Следует отметить, что жители Автономной Республики Крым и города Севастополя – территории, которая в соответствии с законодательством Украины является временно оккупированной – имеют право обращаться для оформления паспортов в любое территориальное подразделение ГМС.⁶

Ограничение места обращения для получения паспорта гражданина Украины Донецкой и Луганской областями приводит к чрезмерной нагрузке на структурные подразделения ГМС в этих регионах. Что в свою очередь приводит к значительным очередям, увеличению сроков изготовления паспортов и, следовательно, удорожанию стоимости получения этих услуг жителями ОРДЛО (учитывая расходы на проезд, аренду жилья на время, необходимое для подачи документов и пр.) и к значительным коррупционным рискам.



Жители ОРДЛО могут оформить паспорт гражданина Украины исключительно в Донецкой и Луганской областях. Это приводит к значительным очередям, увеличению сроков изготовления паспортов и, удорожанию стоимости услуг.

Процедура идентификации личности

При оформлении паспорта гражданина Украины впервые,⁷ ГМС вносит информацию о личности в Единый государственный демографический реестр (ЕГДР) – электронную информационно-телекоммуникационную систему, предназначенную для хранения, защиты, обработки, использования и распространения информации про лицо и про документы, оформляемые при использовании инструментов Реестра. В частности, такими документами являются паспорт гражданина Украины в формате ID-карточки, паспорт гражданина Украины для выезда за границу и другие документы.

Когда информация про лицо вносится в ЕГДР впервые, проводится так называемая «идентификация», то есть установление личности путем сверки предоставленных данных, в том числе биометрических, с имеющейся информацией о человеке в реестрах, картотеках, базах данных и т.д.

К сожалению, процедура идентификации жителей ОРДЛО в значительной степени усложнена из-за отсутствия физического доступа к базам и картотекам, которые остались на неподконтрольной Правительству Украины территории. В результате, при обращении в подразделения ГМС у заявителя могут потребовать предоставить дополнительные документы, которые могут подтвердить личность заявителя. Четкого перечня таких документов не существует, хотя на официальном сайте ГМС можно загрузить «опросник в рамках проведения процедуры идентификации личности», который ГМС рекомендует внимательно заполнить и взять с собой перечисленные в нем документы или их копии.⁸ Среди документов, которые могут помочь идентифицировать личность, указаны водительские права, военный билет, пенсионное удостоверение, документы, которые могут подтвердить место учебы, работы, банковские учреждения, в которых открыты счета и т.д.

Часто случается так, что заявитель не может предоставить ни одного из вышеуказанных документов, или предоставленных документов оказывается недостаточно для идентификации личности (следует отметить, что ни один нормативно-правовой акт не дает четких рамок того, когда предоставленных документов достаточно для идентификации, а когда – нет).

Если идентификация не была пройдена, проводится процедура установления личности через опрашивание родственников, соседей заявителя. Когда же речь заходит об установлении личности жителя ОРДЛО, это означает, что



© Державна міграційна служба України

скорее всего его родственники и соседи также являются жителями ОРДЛО, и их выезд на подконтрольную Правительству Украины территорию может быть проблематичным и быть сопряженным со значительными финансовыми расходами.

В случае отсутствия возможности установить личность путем опрашивания, следует обращаться в суд с заявлением об установлении факта, имеющего юридический вес, для выдачи документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство Украины. До завершения процедуры установления личности и принятия судом соответствующего решения, удостоверяющие личность и подтверждающие гражданство Украины документы не выдаются.⁹ Следовательно, если житель ОРДЛО не прошел процедуру идентификации, он не получит паспорт гражданина Украины и фактически будет лишен возможности реализации своих прав и законных интересов, а в случае возвращения на территорию ОРДЛО такой человек уже не сможет въехать на подконтрольную Правительству Украины территорию.

Регистрация места жительства в ОРДЛО



Если житель ОРДЛО не прошел процедуру идентификации, он не получит паспорт гражданина Украины и фактически будет лишен возможности реализации своих прав и законных интересов, а в случае возвращения на территорию ОРДЛО такой человек уже не сможет въехать на подконтрольную Правительству Украины территорию.

Еще одна проблема, с которой сталкиваются жители ОРДЛО, – отсутствие возможности зарегистрировать свое место жительства в этих районах. В 2016 году в законодательство Украины были внесены поправки, предполагающие передачу полномочий по регистрации места проживания от ГМС в органы местного самоуправления. Согласно Правил регистрации места жительства,¹⁰ регистрация/снятие с регистрации места проживания осуществляется исполнительным органом сельского или городского совета, сельским главой на территории соответствующей территориально-административной единицы, на которую распространяются полномочия ответственного сельского или городского совета. А так как в ОРДЛО не сформировано таких органов местного самоуправления, которые Украина бы признавала, там невозможно проводить регистрацию места проживания. Исключениям из данного правила может быть так называемый «перенос», когда место проживания лица было зарегистрировано в ОРДЛО до начала конфликта, и при наличии подтверждающих документов, в новом паспорте могут восстановить эту регистрацию. Однако данная процедура не прописана ни в одном нормативно-правовом акте, а существует только в разъяснениях ГМС. Также путем переноса невозможно зарегистрировать место проживания ребенка на территории ОРДЛО во время получения ним своего первого паспорта и после этого.

Следовательно, даже при условии успешного прохождения процедуры идентификации, жители ОРДЛО получают паспорта без отметки про зарегистрированное место проживания. И хотя согласно Закону,¹¹ регистрация места проживания или ее отсутствие не могут быть условием для реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами или международными договорами Украины, или основанием для их ограничения, на практике отсутствие зарегистрированного места проживания становится значительной преградой в реализации прав и получении доступа к услугам. Например, лица без зарегистрированного места жительства фактически не могут принимать участие в выборах всех уровней.



© <https://www.poglyad.tv/>

Особенности получения паспорта гражданина Украины детьми, проживающими в ОРДЛО

Как уже отмечалось выше, каждый гражданин Украины по достижению четырнадцатилетнего возраста обязан иметь паспорт. Однако теперь для того, чтобы проживающий на территории ОРДЛО ребенок мог лично обратиться в территориальное подразделение ГМС в Донецкой или Луганской областях, как того требует процедура, он должен пересечь линию соприкосновения¹² в сопровождении совершеннолетнего члена семьи. При этом въезд (возвращение) в ОРДЛО детей младше 16-ти лет происходит в соответствии с определенными условиями Правил пересечения государственной границы Украины¹³ – то есть, по общим правилам в сопровождении обоих родителей или одного родителя с нотариально заверенной копией согласия другого. Очевидно то, что в ситуациях, когда по разным причинам родители или один из них не может выехать на подконтрольную Правительству Украины территорию, ребенок лишается возможности получить паспорт своевременно. Более того, жители ОРДЛО часто ждут, когда ребенку исполнится 16 лет, чтобы он мог самостоятельно выехать на подконтрольную Правительству Украины территорию и вернуться без необходимости сопровождения родителей или получения нотариально заверенного разрешения. Такая задержка в оформлении паспорта может иметь негативные последствия, особенно в ситуации, когда ребенок становится переселенцем – его не ставят на учет как ВПЛ из-за отсутствия паспорта. В результате он не



на практике отсутствие зарегистрированного места проживания становится значительной преградой в реализации прав и получении доступа к услугам. Например, лица без зарегистрированного места жительства фактически не могут принимать участие в выборах всех уровней.



Задержка в оформлении паспорта может иметь негативные последствия, особенно в ситуации, когда ребенок становится переселенцем – его не ставят на учет как ВПЛ из-за отсутствия паспорта. В результате он не может претендовать на получение адресной финансовой помощи и воспользоваться льготами на образование, существующими для ВПЛ.

может претендовать на получение адресной финансовой помощи и воспользоваться льготами на образование, существующими для ВПЛ.

Таким образом жители ОРДЛО сейчас сталкиваются со сложностями при оформлении паспорта гражданина Украины. Часть этих сложностей является непосредственным последствием конфликта – например, ограничение доступа к информации (документам), которые до начала вооруженного конфликта хранились в органах власти на территории ОРДЛО. Однако часть проблемных вопросов связана с непрозрачностью существующих процедур, расхождениями между требованиями нормативных актов, и практикой их применения. Это может привести к росту числа жителей ОРДЛО, которые не будут иметь паспортов Украины, что, в свою очередь, приведет к утрате ими возможности реализации своих прав, получения государственных услуг, выезда на неподконтрольную Правительству Украины территорию и, в более широком смысле, поддержке связей с государством.



© ua.korrespondent.net

Новые вызовы в контексте упрощенной процедуры получения российского гражданства гражданами Украины

На этом фоне внутренних проблем с паспортизацией граждан Украины, проживающих на территории ОРДЛО, информация о том, что Российская Федерация подписала Указ,¹⁴ согласно которому жители ОРДЛО имеют право обратиться с заявкой о получении гражданства Российской Федерации по упрощенной процедуре, вызвала немало обсуждений в украинском обществе. Согласно вышеуказанного Указа, лица, постоянно проживающие на территории отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины, имеют право обращаться с просьбой о получении гражданства Российской Федерации без соблюдения требования о непрерывном пятилетнем проживании на территории России, без подтверждения законного источника получения средств к существованию, отказа от имеющегося гражданства и подтверждения владения русским языком. Еще через неделю был издан другой Указ, в котором процедура получения гражданства РФ для жителей ОРДЛО и их родственников была дополнительно упрощена.¹⁵



Украина не признает паспортные документы иностранных государств в случае, если они выданы с нарушением норм международного права и/или с целью нанесения вреда суверенитету, независимости и территориальной целостности Украины.

Формально Россия не распространила свое гражданство на часть территории Донецкой и Луганской областей, как это произошло в 2014 году в Крыму,¹⁶ а ввела упрощенный порядок получения гражданства РФ жителями ОРДЛО «с целью защиты прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права».¹⁷

Не касаясь внешнеполитического аспекта данного вопроса и возможного нарушения Российской Федерацией норм международного права, следует проанализировать влияние вышеописанного Указа РФ на внутреннюю политику Украины в отношении жителей ОРДЛО.

Так, публичные фигуры, в том числе, народные депутаты и представители органов государственной власти, сразу после появления информации об издании Указа об упрощенном порядке получения гражданства РФ, начали делать заявления относительно необходимости аннулирования (автоматического лишения) украинского гражданства тех жителей ОРДЛО, которые получили российские паспорта. Более того, в Верховной Раде был зарегистрирован проект Закона о гражданской конфискации собственности лиц – граждан Украины, которые добровольно получили гражданство Российской Федерации и проживают в отдельных районах Донецкой и Луганской областях (регистрационный номер 10363).

Однако подобная «карательная» риторика не имеет под собой никакого правового основания с точки зрения национального законодательства. Во-первых, согласно статье 25 Конституции Украины, гражданин Украины не может быть лишен гражданства. Это означает, что разговоры о каком-либо автоматическом лишении граждан Украины гражданства противоречат Конституции и не могут быть реализованы на практике. Во-вторых, принятие гражданами Украины какого-либо другого гражданства не является нарушением законодательства Украины. Более того, согласно Закону «О гражданстве Украины»,¹⁸ если гражданин Украины получил гражданство (подданство) другого государства или государств, то в правовых отношениях с Украиной он признается лишь гражданином Украины.

Уже 8 мая 2019 года на заседании Правительства было принято два решения: Постановление №444¹⁹ и Распоряжение 362-р.²⁰ По сути, Постановление предоставляет право Кабинету Министров Украины не признавать и не регистрировать паспортные документы иностранных государств в случае, если они выданы с нарушением норм международного права и/или с целью нанесения вреда суверенитету, независимости и территориальной целостности Украины. Как следствие, по этим паспортным документам иностранцы не смогут въехать на территорию Украины. А в Распоряжении закреплён перечень уполномоченных ор-

ганов Российской Федерации, которые выдают паспорта, непризнанные Украиной. Среди них – Межрайонный отдел Управления федеральной миграционной службы России в Ростовской области в с. Покровское (с 20 апреля) и отдел Управления федеральной миграционной службы России в Ростовской области в г. Новошахтинск (с 29 апреля), которые, согласно официальной информации МВД России, занимаются оформлением паспортов граждан РФ для жителей неконтролируемых Правительством Украины частей Донбасса.

Оценить, какое количество российских паспортов было выдано жителям ОРДЛО за практически год существования упрощенной процедуры получения гражданства РФ весьма непросто (как и проверить точность статистики, которую РФ периодически публикует относительно выданных паспортов). В марте 2020 года в российских СМИ появилась информация о том, что более 225 тыс. жителей Донецкой и Луганской областей уже получили российское гражданство по упрощенной процедуре, а до конца 2020 года общее число жителей ОРДЛО, которые будут иметь гражданство РФ, якобы достигнет отметки в 600–800 тыс. человек.²¹ Можно довольно критически подходить к таким прогнозам, но Россия прикладывает немалые усилия для того, чтобы ее «паспортный конвейер» неустанно работал: даже несмотря на карантинные меры, предпринятые в связи с пандемией коронавируса, границы РФ открыты для организованных групп из ОРДЛО, которые, согласно информации из российских СМИ, регулярно выезжают для оформления паспортов.²²



По сообщениям российских СМИ, российское гражданство по упрощенной процедуре получили 225 тыс. жителей Донецкой и Луганской областей.



Если принять во внимание, что по оценкам экспертов, на территориях ОРДЛО проживает более 3,8 млн. человек,²³ количество полученных российских паспортов (даже если это действительно более 200 тыс.) не представляется массовым. Хотя на данный момент сложно оценить, например, количество детей, которые получили гражданство РФ, ввиду использованной их родителями упрощенной процедуры для получения российского гражданства.

Признавая право и обязательство Украины реагировать на внешние вызовы, важно, чтобы любая реакция на действия Российской Федерации не приводила к непропорциональному ограничению прав населения, проживающего в ОРДЛО. Такие ограничения могут иметь долгосрочные последствия и после возобновления Украиной контроля над территориями и восстановления там всех функций государственной власти. Вместо риторики о наказании жителей ОРДЛО за получение гражданства РФ, украинскому государству следует проводить политику, которая упростит доступ жителей ныне неподконтрольных Правительству Украины территорий к административным услугам и процедурам. В частности, доступ к установлению фактов рождения и смерти, получению паспортов, обеспечения права на образование (получение аттестатов и поступления в высшие учебные заведения). В дополнение к этому, должен быть упрощен порядок пересечения линии соприкосновения (в частности, устранена разрешительная система) и созданы все условия для достойного и безопасного перемещения людей из/в ОРДЛО.

ВЫНОСКИ

- 1 Часть вторая статьи 21 Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее особый статус» (от 20.11.2012 № 5492-VI)
- 2 Порядок оформления, выдачи, обмена, пересылки, изъятия, возвращения государству, признания недействительным и уничтожение паспорта гражданина Украины утвержден Постановлением КМУ от 25.03.2015 №302
- 3 К уполномоченным субъектам относятся центры предоставления административных услуг (ЦПАУо, государственное предприятие под ведомством и управлением ГМС и его отдельные подразделения.
- 4 <https://dmsu.gov.ua/vazhливо/informacziya-dlya-pereselencziv-iz-zoni-ato.html>
- 5 Статья 9–3 Закона Украины «О временных мерах на время проведения антитеррористической операции» (от 02.09.2014 № 1669-VII)
- 6 Порядок оформления документов, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющие личность или ее особый статус, проживающим на временно оккупированной территории Украины гражданам утвержден постановлением КМУ от 04.06.2014 № 289
- 7 Речь идет о паспорте гражданина Украины, который изготавливается в форме карточки с бесконтактным электронным носителем.
- 8 <https://dmsu.gov.ua/faq/documentuvannia-ordlo-krim.html>
- 9 Статья 10 Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее особый статус» (от 20.11.2012 № 5492-VI)
- 10 Правила регистрации места проживания, утвержденные Постановлением КМУ от 02.03.2016 №207
- 11 Часть 2 Статьи 2 Закона Украины «О свободе передвижения и свободный выбор места проживания в Украине» (от 11.12.2003 № 1382-IV)
- 12 Линия столкновения – условное разграничение между временно неконтролируемыми и контролируруемыми территориями в границах Донецкой и Луганской областей.
- 13 Утвержденные Постановлением КМУ от 27.01.1995 № 57.
- 14 Указ «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обращения с заявлением о получении гражданства России в упрощенном порядке» от 24.04.2019 №183
- 15 Указ «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обращения с заявлением о получении гражданства России в упрощенном порядке» от 01.05.2019 №187.
- 16 Согласно части 4 статьи 5 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правового режима на временно оккупированных территориях Украины (от 15.04.2014 № 1207-VII), насильственное автоматическое присуждение гражданам Украины, проживающим на временно оккупированных территориях, гражданства Российской Федерации не признается Украиной и не является основанием для потери гражданства Украины.
- 17 Указ «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обращения с заявлением о получении гражданства России в упрощенном порядке» от 24.04.2019 №183
- 18 Подпункт первый части 1 статьи 2 Закона Украины «О гражданстве Украины» (от 18.01.2001 № 2235-III)
- 19 Постановление КМУ от 08.05.2019 №444 «О внесении изменений в Порядок регистрации паспортных документов иностранцев и лиц без гражданства в пунктах пропуска через государственную границу»
- 20 Распоряжение КМУ от 08.05.2019 № 362-р «О непризнании Украиной паспортных документов, выданных уполномоченными органами иностранного государства»
- 21 <https://tass.ru/politika/8011011>
- 22 <https://novayagazeta.ru/articles/2020/04/08/84790-rassadnik-novyh-grazhdan>
- 23 <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/demographiya-ordlo.html>



© CivilM+ 2020