



**КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**О СИТУАЦИИ С ПРАВАМИ ОРАЛМАНОВ, ЛИЦ БЕЗ
ГРАЖДАНСТВА И БЕЖЕНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ
КАЗАХСТАН**

Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан

Специальный доклад «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан». Под общей редакцией Куаныша Султанова, Тастемира Абишева. Астана, 2012. - 161 с.

Предлагаемый специальный доклад Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан» (далее - доклад) посвящен анализу ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства, беженцев и лиц, ищущих убежище в Казахстане.

В докладе дана сравнительная оценка ситуации с правами вышеназванных лиц с момента получения Независимости Республики Казахстан по настоящее время, выявлены узловые проблемы защиты прав оралманов, лиц без гражданства, беженцев и пути их решения.

Доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований за истекший период времени. В нем широко привлечены данные государственных органов и неправительственных правозащитных организаций Республики Казахстан, Регионального Представительства УВКБ ООН в Центральной Азии, других международных организаций.

Доклад одобрен резолюцией Президента Республики Казахстан № 32-42.80 от 21 февраля 2012 года.

Доклад содержит сравнительный анализ национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев, оценку деятельности уполномоченных государственных органов, выводы и рекомендации по улучшению ситуации с правами названных лиц.

Выводы и рекомендации доклада Комиссии направлены на совершенствование правовой политики, национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев в соответствии с нормами Конвенции ООН о статусе апатридов, Конвенции ООН о сокращении безгражданства, Конвенции ООН о статусе беженцев и Протокола к ней, а также других международных правовых актов в сфере прав человека, ратифицированных Казахстаном.

Материалы, содержащиеся в докладе, будут полезны органам законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, правоохранительным органам, адвокатам, представителям институтов внесудебной защиты прав человека, неправительственных и международных организаций, других общественных объединений, дипломатических служб, аккредитованных в Казахстане.



**Управление Верховного Комиссара ООН
по делам беженцев**

Данная публикация (отчет) подготовлена при технической поддержке Представительства УВКБ ООН в Казахстане. Материалы публикации (отчета) необязательно отражают официальную точку зрения УВКБ ООН.

Вступительное слово

Права и свободы человека являются краеугольным камнем правового и демократического государства.

Первая статья Конституции Республики Казахстан гласит, что высшей ценностью для нашего государства является «человек, его жизнь, права и свободы». Поэтому все наши усилия за годы Независимости направлены на реализацию фундаментальных прав человека и интересов всего общества. В то же время Казахстан неизменно привержен своим международным обязательствам в области прав человека и поддерживает усилия ООН, ОБСЕ, ОИС и других международных организаций в этом направлении.

Одобрение Президентом Республики Казахстан Нурсултаном Назарбаевым специального доклада Комиссии по правам человека «О ситуации с правами оралманов, лиц без гражданства и беженцев в Республике Казахстан», является ярким свидетельством приверженности Казахстана международным стандартам в сфере защиты прав человека.

Практика комплексной деятельности государства по защите прав репатриантов, лиц без гражданства и беженцев успешно зарекомендовала себя в наиболее развитых странах мира. В то же время Казахстан, впервые принимая подобный специальный доклад, является пионером его применения на постсоветском пространстве, а также среди государств-участников ОИС. И я уверен, что предусмотренные настоящим специальным докладом меры станут значимым инструментом совершенствования казахстанского законодательства и правоприменительной практики в области защиты прав вышеназванных мандатных лиц.

Доклад основан на результатах правозащитной деятельности самой Комиссии по правам человека и ее специальных исследований по защите гражданских, социальных, экономических и трудовых прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев. В нем широко привлечены данные государственных органов и НПО Республики Казахстан, Регионального Представительства УВКБ ООН по Центральной Азии.

Доклад содержит конкретные рекомендации по улучшению ситуации прав названных мандатных лиц в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека.

Представленный сегодня специальный доклад Комиссии не только дает старт разработке целей и задач нового Национального плана действий в области прав человека, но и будет критерием успешности дальнейших шагов по совершенствованию механизмов защиты прав оралманов, лиц без гражданства, лиц, ищущих убежище и беженцев в Республике Казахстан.

Мы благодарны Региональному Представительству Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев по Центральной Азии, государственным органам и неправительственным правозащитным организациям республики за большую поддержку в разработке и публикации этого очень важного документа.

Куаныш Султанов,

**Председатель Комиссии по правам человека
при Президенте Республики Казахстан**

Приветственное слово Регионального Представителя/Регионального Координатора УВКБ ООН по Центральной Азии г-на Сабера Азама

Для меня это большая честь предоставить приветственные слова к Специальному докладу Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, который представляет собой всестороннее исследование по текущему состоянию о социальной ситуации оралманов, лиц без гражданства, лиц, ищущих убежище и беженцев в Республике Казахстан.

Казахстан, расположенный на перекресте континентов, с давних времен является эпицентром значительных миграционных течений и демографических изменений. Мириады различных групп через призму поколений мирно сосуществовали на этой прекрасной земле. За прошедшие 20 лет Независимости, Республика Казахстан стала убежищем для многочисленного числа людей с различными судьбами, включая лиц без гражданства, высланных лиц, таких как лица, ищущих убежище и беженцев. В то время, когда многие из них смогли интегрироваться с местными сообществами, другие еще сталкиваются с проблемами правового и административного характера, что мешает им полностью влиться в Казахстанское общество.

На фоне, принимающей угрожающие размеры, региональной и глобальной транснациональной преступности, что представляет собой серьезные угрозы для национальной безопасности государств, легче всего не придавать значения к уязвимой ситуации в отношении лиц, ищущих и заслуживающих международной защиты. Именно по этой причине, УВКБ ООН, наделенное ответственностью по своему мандату защищать и обеспечивать благополучие лиц без гражданства, лиц, ищущих убежище и беженцев по всему миру, приветствует усилия Комиссии по правам человека и Президента Республики Казахстан, который одобрил этот Специальный доклад, в их стремлении по улучшению положения оралманов, лиц без гражданства, лиц, ищущих убежище и беженцев.

Этот Доклад представляет всеобъемлющий обзор политического курса Казахстана в отношении оралманов, апатридов, лиц, ищущих убежище и беженцев. В Докладе также дается тщательная оценка их социального и экономического состояния в стране. Особое внимание в Докладе обращено на необходимость улучшения правового и административного законодательства в отношении предоставления убежища и присоединение страны к двум международным Конвенциям ООН по безгражданству. Предлагаются конкретные действия по улучшению нынешней ситуации с оралманами, лицами безгражданства, лицами, ищущими убежище и беженцами. У меня есть искренняя надежда, что этот Доклад и его значимые и существенные рекомендации станут основанием по улучшению проводимых Правительством Республики Казахстан мер в социальной и миграционной сферах, а также дополняют предпринимаемые усилия Правительства в укреплении его работы в правовой, административной и социальной сферах.

УВКБ ООН высоко ценит работу Комиссии и ее усилия в улучшении условий уязвимых групп населения. Я хотел бы выразить сердечную благодарность Комиссии за подготовку и выпуск этого документа. Управление Верховного Комиссара всегда готово поддержать Администрацию Президента Республики Казахстан и другие государственные органы в выполнении рекомендации этого Специального доклада.

**Сабер Азам, Региональный Представитель/Региональный Координатор
УВКБ ООН по Центральной Азии**

Оглавление.....	5
Раздел I. О ситуации с правами оралманов в Республике Казахстан.....	8
1. Положение оралманов в Казахстане.....	8
2. Право на социальную защиту.....	15
3. Право на образование.....	17
4. Законодательная и стратегическая основа.....	18
5. Проблемы оралманов (на основе анализа действующего законодательства, материалов НПО, публикаций в СМИ).....	22
Выводы и рекомендаций 1-го раздела	26
Раздел II. О ситуации с правами лиц безгражданства в Республике Казахстан.....	30
Введение.....	30
Определение терминов.....	31
Методология.....	32
1. Международная правовая база права на гражданство и сокращения безгражданства.....	33
2. Благоприятная среда по защите.....	40
2.1 Демографический профиль.....	40
2.2 Причины безгражданства.....	44
2.3 Идентификация лиц без гражданства и бездокументов.....	47
2.4 Международные и региональные документы.....	49
2.5 Национальная правовая система.....	50
2.6 Определение лица без гражданства.....	52
2.7 Уполномоченные государственные органы.....	53
2.8 Партнерские связи.....	53
2.9 Отношения между Правительством РК и УВКБ ООН.....	54
2.10 Национальная и региональная политика развития.....	54
3. Предотвращение и сокращение безгражданства.....	55
3.1 Предотвращение и сокращение безгражданства в результате правопреемства государственной власти и реализации государственных стратегии.....	55
3.2 Предотвращение и сокращение безгражданства посредством приобретения гражданства.....	56
3.3 Выход из гражданства.....	67
3.4 Утрата и лишение гражданства.....	70
3.5 Безгражданство в контексте миграции населения.....	71
3.6 Факторы, препятствующие эффективности процедур приобретения гражданства.....	72

3.7 Эффективные средства правовой защиты.....	73
4. Процедуры по защите и документирование.....	74
4.1 Порядок определения статуса безгражданства и статуса пребывания.....	74
4.2 Документирование лиц без гражданства.....	75
4.3 Личные документы.....	76
4.4 Проездные документы.....	79
5. Защита от насилия и эксплуатации.....	80
5.1 Обеспечение соблюдения законности.....	80
5.2 Сексуальное и гендерное насилие.....	80
5.3 Защита детей.....	85
5.4 Свобода передвижения, включая право на возвращение.....	86
5.5 Задержание.....	87
5.6 Доступ к средствам правовой защиты.....	89
5.7 Выдворение.....	90
6. Основные потребности и необходимые услуги.....	91
6.1 Продовольственная безопасность, вода, санитарные условия, жилье.....	92
6.2 Охрана здоровья.....	93
6.3 Начальное и среднее образование.....	93
6.4 Высшее образование, обучение языкам и профессиональная подготовка.....	94
7. Участие в общественной жизни, самоуправление и самообеспечение.....	95
7.1 Права и обязанности лиц без гражданства.....	95
7.2 Совместная оценка и мобилизация сообщества.....	96
7.3 Предпринимательская деятельность и самостоятельная занятость...	96
7.4 Оплачиваемая работа.....	97
7.5 Право на социальное обеспечение, справедливые и благоприятные условия труда.....	98
7.6 Право владеть собственностью.....	99
Выводы и рекомендаций 2-го раздела.....	100

**Раздел III. О ситуации с правами беженцев
в Республике Казахстан..... 102**

1. Международные стандарты установления и прекращения статуса беженца	102
2. Положение беженцев в Казахстане	118
3. Лица, ищущие убежища.....	121
4. Характеристика динамики групп беженцев в Казахстане.....	122
4.1 Средства к существованию и самообеспечение.....	124
5. Анализ национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав беженцев.....	125
5.1 Изменение в миграционной политике.....	125
5.2 Закон о беженцах 2009 года.....	126
5.3 Право на трудовую деятельность.....	128
5.4 Документы, удостоверяющие личность.....	131
5.5 Удостоверение лица, ищущего убежище.....	132
5.6 Удостоверение беженца.....	133
5.7 Идентификационные номера.....	135
5.8 Самостоятельная занятость и развитие предпринимательства.....	136
5.9 Право на собственность.....	138
5.10 Признание профессиональных квалификаций.....	139
5.11 Интеграция беженцев в казахстанское общество.....	141
5.12 Право на социальное обеспечение.....	142
5.13 Право на медицинскую помощь.....	143
5.14 Право на образование.....	144
5.15 Право на жилье.....	146
Выводы и рекомендаций 3-го раздела.....	147
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	150

Раздел I. О ситуации с правами оралманов в Республике Казахстан

1. Положение оралманов в Казахстане

Репатриация этнических казахов на историческую родину является одним из главных приоритетов миграционной политики Республики Казахстан.

Как известно, среди 193 государств-членов ООН только четыре государства: Казахстан, Германия, Израиль и Российская Федерация занимаются на государственном уровне возвращением репатриантов на историческую родину.

В Казахстане на государственном уровне принимаются меры по созданию механизмов репатриации этнических казахов, в том числе их организованному переселению и созданию условий для жизнедеятельности в местах поселения.

С первых лет независимости регулирование миграционных процессов относится к одному из важных направлений государственной политики.

В 2007 году принята Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007 - 2015 годы (Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399).

Правовую основу Концепции составляют Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения», указы Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399 «О Концепции миграционной политики Республики Казахстан на 2007 – 2015 годы», от 28 августа 2006 года № 167 «О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года» (далее – Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года) и от 10 июля 2003 года № 1149 «О Государственной программе развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы».

Оралман - этнический казах, постоянно проживавший на момент приобретения суверенитета Республики Казахстан за ее пределами, и его дети казахской национальности, родившиеся и постоянно проживавшие после приобретения суверенитета Республикой Казахстан за ее пределами, прибывший (прибывшие) в Республику Казахстан в целях постоянного проживания на исторической родине и получивший (получившие) соответствующий статус в порядке, установленном Законом о миграции населения.

Согласно Закону о миграции населения, этническим казахом является иностранец или лицо без гражданства казахской национальности, постоянно проживающие за рубежом.

В настоящее время правовой статус оралманов довольно четко определен главой 3 Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 года «О миграции населения», регламентирующей вопросы присвоения статуса оралмана и включения в квоту иммиграции оралманов; особенностей включения в квоту иммиграции оралманов отдельных членов их семей; адаптации и интеграции оралманов, прекращения статуса оралмана, а также их права и обязанности.

В рамках действующего законодательства Республики Казахстан оралманы и члены их семей получают льготы, компенсации и другие виды социальной помощи, а также адаптационные и интеграционные услуги.

Всем оралманам обеспечена доступность медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения; они отнесены к одной из целевых групп, в отношении которых применяются меры содействия занятости. По данным Министерства труда и социальной защиты населения и Министерства внутренних дел РК более 70 % оралманов трудоспособного возраста заняты в различных сферах производства, каждый четвертый занят в сельском хозяйстве.

Реализуемые в центрах адаптации и интеграции оралманов программы адаптации предусматривают консультирование по правовым вопросам, обучение государственному языку и по желанию – русскому языку, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации.

Кроме того, в июле 2011 года внесены изменения в Закон «О гражданстве Республики Казахстан», согласно которым прием оралманов в казахстанское гражданство осуществляется в упрощенном (регистрационном) порядке, в течение трех месяцев.

Анализ динамики и структуры численности прибывших в Республику Казахстан оралманов показывает, **что с 1991 по 1 октября 2011 года на историческую родину вернулось 221,3 тыс. семей или 860,4 тыс. этнических казахов** (см. таблицы №1, 2).

Из них **в квоту иммиграции** было включено 127,7 тыс. семей, **вне квоты** самостоятельно обустроились 94,2 тыс. семей.

При этом, более 51% от общего числа прибывших оралманов приходится на 2004 - 2008 годы (*439 430 человек*).

Динамика потока оралманов в страну в разрезе пятилетних периодов выглядит следующим образом:

- с 1991 по 1996 год – 12,1% (*104 009 человек*);
- с 1997 по 2001 год – 9,6% (*82 335 человек*);
- с 2002 по 2006 год – 44,8% (*384 106 человек*);

с 2007 по 2011 год – 33,5% (287 710 человек).

Из общего числа оралманов большинство - 60,5% прибыли из *Узбекистана*, 12,4% являются выходцами из *Китая*, 10,4% - из *Монголии*, 7,8% - из *Туркменистана*, 5,3% - из *России* и 4,0% - из других стран.

Страны исхода оралманов предопределили регионы их расселения. Наибольшее количество оралманов проживают в *Южно-Казахстанской области* – 21,4% (или 183,4 тыс. чел), *Алматинской* – 15,2% (130,7 тыс. чел.), *Мангистауской* – 12,5% (107,5 тыс. чел) и *Жамбылской* областях – 9,3% (80,3 тыс.чел).

При этом в общей численности населения указанных регионов, число прибывших оралманов составляет в *Южно-Казахстанской области* – 7,1%, *Алматинской* – 7,0%, *Мангистауской* – 20,1% и *Жамбылской* областях – 7,7%.

По уровню образования 9,2% имеют высшее образование, 1,4% незаконченное высшее образование, 20,5% среднее специальное образование, 65,0% общее среднее образование, 3,9% не имеют образования.

Лица трудоспособного возраста составляют 54,1 % человек, дети до 18 лет – 41,2 % и пенсионеры – 4,7% человек.

Количество семей оралманов, принимаемых в соответствии с квотой иммиграции, и регионы их расселения устанавливаются постановлением Правительства Республики Казахстан.

Законодательство страны за все годы реализации данной политики не предусматривало требований по жесткому закреплению прибывающих оралманов для расселения по административно-территориальному делению. Выбор места жительства на территории Казахстана определялось оралманами самостоятельно, по их желанию.

В этой связи, расселение оралманов осуществлялось неравномерно, без учета социально-экономических потребностей регионов, а во многом предопределены страной их исхода.

Так, 65,7% выходцев из Узбекистана (325,2 тыс. чел. из 494,5 тыс.) расселились в *Южно-Казахстанской, Алматинской, Мангистауской и Жамбылской* областях.

85,5% оралманов, прибывших из КНР (73,9 тыс. чел. из 85,5 тыс.), расселились в приграничных *Алматинской и Восточно-Казахстанской* областях.

78,2% оралманов из Туркменистана (49,8 тыс. чел. из 63,7 тыс.) - в *Мангистауской* области.

59,3% выходцев из России (21,0 тыс. чел. из 35,4 тыс.) - в *Северо-Казахстанской, Павлодарской, Костанайской и Западно-Казахстанской* областях.

87,2% прибывших из Таджикистана (10,2 тыс. чел. из 11,7 тыс.) – в Южно-Казахстанской области.

Малочисленны оралманы в Атырауской (21,4 тыс. чел., в том числе 18,4 тыс. выходцы из Узбекистана), Кызылординской (20,2 тыс. чел, в т.ч. 18,1 тыс. - из Узбекистана), Западно-Казахстанской (17,4 тыс. чел в т.ч. 13,5 тыс. – из Узбекистана, 3,5 тыс. - из РФ) областях, городах Алматы (8,4 тыс. чел., в т.ч. 2,7 тыс. - из Узбекистана, 2,6 тыс. - из КНР, 1 тыс. из Монголии) и Астане (8,6 тыс. чел., в т.ч. 2,7 тыс. - из Узбекистана, 1,6 тыс. – из РФ, 1,5 тыс. – из Монголии, 1,2 тыс. - из КНР).

В других областях количество оралманов колеблется от 28,2 тыс. чел. (Костанайская область) до 53,8 тыс. чел. (Карагандинская область).

Действенным инструментом, способствующим переселению и закреплению оралманов в северных регионах, был действовавший в 1999-2003 годы механизм приобретения им жилья за счет средств республиканского бюджета.

Однако, начиная с 2004 года, был изменен порядок обеспечения жильем оралманов, и вместо приобретения жилья каждому члену семьи оралмана начали выделяться средства в размере 100 МРП.

Предполагалось, что такой порядок будет способствовать избранию оралманами места жительства в экономически менее развитых областях, где стоимость жилья ниже. Это также должно было способствовать социально-экономическому развитию регионов за счет притока рабочей силы.

Однако на практике это дало обратный эффект и повлияло на снижение заинтересованности оралманов в расселении в северных регионах. Часть из них после получения финансовой поддержки по квоте иммиграции оралманов в северных регионах стали переселяться в южные, более благоприятные по климатическим условиям, регионы республики.

Эти процессы практически не поддавались контролю - при приобретении гражданства статус оралмана автоматически утрачивается, и данная категория выпадала из поля зрения органов по миграции.

Учитывая, что **в гражданство Казахстана принято 756,7 тыс. оралманов (88,1% от прибывших с 1991г.)**, информация о том, где они в настоящее время проживают, и роде занятий отсутствует.

Не стимулировало расселение оралманов в северных регионах также отсутствие до сегодняшнего дня дифференцированного подхода в оказании им финансовой помощи в зависимости от региона расселения.

Таблица №1

**Информация о количестве оралманов прибывших из иностранных государств
в период с 1991 года по 01.10. 2011 года**

Страна выбытия	ВСЕГО				Акмолинская		Актюбинская		Алматинская		Атырауская		В-Казахстанская		З-Казахстанская		Карагандинская		Мангыстауская		Ю-Казахстанская		г. Алматы		г. Астана	
	сем.	%	чел.	%	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.	сем.	чел.
2	3		4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	17	18	19	20	25	26	31	32	33	34	35	36
Узбекистан	133970	60,5	519734	60,4	2935	14058	6001	30820	18834	61742	3971	18891	614	3401	2437	13624	8950	29307	14529	50524	47818	161252	964	2914	774	3165
Монголия	22920	10,4	113705	13,2	4675	24035	404	2625	4436	17167	87	655	1919	13552	3	3	4590	19390	115	930	12	29	269	1100	347	1598
Китай	28000	12,6	90881	10,6	639	2308	117	681	14998	45073	0	0	9191	33115	5	32	1216	3805	4	14	92	190	971	2653	383	1325
Туркменистан	16517	7,5	64862	7,5	46	224	471	2339	593	2096	86	330	15	69	20	71	30	145	13309	50818	901	4524	61	269	56	259
Россия	11433	5,2	36357	4,2	749	2876	886	2714	567	1259	704	1321	98	281	1415	3571	166	387	803	2436	344	742	250	586	454	1754
Таджикистан	2760	1,2	11684	1,4	16	63	11	33	56	191	11	82	17	84	14	43	3	10	2	3	2401	10234	23	76	3	13
Кыргызстан	2559	1,2	9248	1,1	54	216	10	23	592	1323	10	24	29	180	18	67	188	618	22	47	166	492	156	508	126	485
Иран	1149	0,5	5985	0,7	0	0	17	46	65	446	0	0	0	0	0	0	0	0	331	1447	697	3839	6	13	0	0
Турция	906	0,4	3511	0,4	1	4	0	0	464	1688	0	0	0	0	0	0	1	3	71	346	274	1147	77	251	3	13
Др. страны СНГ	355	0,2	934	0,1	2	6	0	0	14	16	5	14	4	30	12	34	0	0	6	11	81	167	5	14	6	24
Др. страны дальн. заруб.	789	0,4	3549	0,4	2	2	0	0	89	374	14	64	3	28	0	0	49	159	15	79	489	2195	25	64	0	0
ИТОГО:	221358	100	860450	100	9119	43792	7917	39281	40708	131375	4888	21381	11890	50740	3924	17445	15193	53824	29207	106655	53275	184811	2807	8448	2152	8636

Таблица №2

Общие сведения об оралманах за 3 квартал 2011 г.

Наименование области	Всего		из них:				Возраст										Уровень образования в соответствии с дипломом, лиц трудоспособного возраста							
	сем.	чел.	муж.	%	жен.	%	моложе трудоспособного		всего	%	трудоспособный		всего	%	пенсионный		всего	%	высш.	%	сред. спец.	%	общее средн.	%
							муж.	жен.			муж.	жен.			муж.	жен.								
2	3	4	5		6		7	8	9		10	11	12		13	14	15		16		17		18	
Акмолинская	433	1105	568	51,4	537	48,6	163	217	380	34,4	391	302	693	62,7	14	18	32	2,9	47	6,8	83	12,0	556	80,2
Актюбинская	333	1556	762	49,0	794	51,0	318	345	663	42,6	419	414	833	53,5	25	35	60	3,9	48	5,8	302	36,3	414	49,7
Алматинская	2468	7680	3771	49,1	3909	50,9	1250	1200	2450	31,9	2394	2460	4854	63,2	127	249	376	4,9	141	2,9	291	6,0	68	1,4
Атырауская	211	505	245	48,5	260	51,5	89	88	177	35,0	149	160	309	61,2	7	12	19	3,8	36	11,7	115	37,2	158	51,1
В-Казахстанская	1002	2275	1089	47,9	1186	52,1	262	266	528	23,2	762	844	1606	70,6	65	76	141	6,2	15	0,9	17	1,1	1574	98,0
Жамбылская	1270	3946	1966	49,8	1980	50,2	715	648	1363	34,5	1190	1219	2409	61,0	61	113	174	4,4	196	8,1	622	25,8	1591	66,0
З-Казахстанская	79	184	86	46,7	98	53,3	31	22	53	28,8	55	69	124	67,4	0	7	7	3,8	23	18,5	38	30,6	63	50,8
Карагандинская	887	2457	1247	50,8	1210	49,2	563	503	1066	43,4	652	642	1294	52,7	32	65	97	3,9	78	6,0	388	30,0	708	54,7
Костанайская	398	1242	628	50,6	614	49,4	249	218	467	37,6	364	372	736	59,3	15	24	39	3,1	63	8,6	277	37,6	382	51,9
Кызылординская	66	205	92	44,9	113	55,1	32	44	76	37,1	57	66	123	60,0	3	3	6	2,9	11	8,9	39	31,7	61	49,6
Мангистауская	1146	4834	2403	49,7	2431	50,3	849	840	1689	34,9	1461	1480	2941	60,8	93	111	204	4,2	119	4,0	631	21,5	2191	74,5
Павлодарская	209	640	300	46,9	340	53,1	119	138	257	40,2	173	194	367	57,3	8	8	16	2,5	47	12,8	54	14,7	215	58,6
С-Казахстанская	233	804	395	49,1	409	50,9	160	142	302	37,6	224	251	475	59,1	11	16	27	3,4	45	9,5	97	20,4	333	70,1
Ю-Казахстанская	1909	7636	3532	46,3	4104	53,7	1230	1530	2760	36,1	2140	2298	4438	58,1	162	276	438	5,7	442	10,0	1096	24,7	2584	58,2
г. Алматы	123	286	133	46,5	153	53,5	45	55	100	35,0	82	94	176	61,5	6	4	10	3,5	43	24,4	29	16,5	96	54,5
г. Астана	366	925	444	48,0	481	52,0	133	134	267	28,9	300	324	624	67,5	11	23	34	3,7	134	21,5	143	22,9	79	12,7
ИТОГО:	11133	36280	17661	48,7	18619	51,3	6208	6390	12598	34,7	10813	11189	22002	60,6	640	1040	1680	4,6	1488	6,8	4222	19,2	11073	50,3

Одно из решений данной проблемы предложено Программой «*Нұрлы көш*», в соответствии с которой для оралманов, устанавливается дифференцированный подход по размерам единовременного пособия.

Норма дифференцированного подхода в выплате единовременных пособий закреплена и новой редакцией Закона «О миграции населения», которой также предусмотрено, что в случае выезда с места расселения в другой регион (*в течение трех лет*) или за границу (*в течение пяти лет*) полученные пособия должны быть возвращены в бюджет.

Однако, предварительные итоги реализации пилотных проектов Программы «*Нұрлы көш*» (*за исключением в микрорайоне «Асар» города Шымкента Южно-Казахстанской области*) свидетельствуют о недоступности механизма ипотечного кредитования большинству оралманов ввиду отсутствия или недостаточности их доходов.

Так, у большинства прибывающих оралманов и изъявивших желание участвовать в Программе «*Нұрлы көш*» нет необходимой специальности и квалификации для трудоустройства на предлагаемые высокооплачиваемые рабочие места.

С другой стороны местные исполнительные органы не смогли обеспечить создание достаточного количества и требуемого качества рабочих мест, заявленных ими же при разработке Программы и подаче заявок на реализацию пилотных проектов.

К примеру, по пилотным проектам, начатым в 2010 году в Актюбинской области из построенных 300 квартир, остается не заселенными – 271 квартира или 90%, в ВКО из 363 домов не заселено 170 домов или 47%.

Проблемы остаются также по пилотным проектам 2009 года – по Акмолинской области из 276 домов заселены лишь 257 домов, а в г. Курчатове Восточно-Казахстанской области из планируемых 200 квартир не заселенными остаются - 100 квартир.

В этой связи, требуется установление четких механизмов, как административного, так и стимулирующего характера для регулирования процессов расселения оралманов с учетом государственных интересов социально-экономического развития регионов.

В рамках проведенного 25-27 мая 2011 года с участием Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева IV Всемирного Курултая казахов в г. Астане 26 мая 2011 года МВД совместно с МИД проведен круглый стол на тему «Этническая репатриация на современном этапе: состояние, проблемы».

В работе круглого стола приняли участие представители Комитета таможенного контроля Мининтерства финансов, Пограничной службы КНБ, Всемирной Ассоциации казахов и 36 делегатов из зарубежных стран.

На круглом столе рассматривались актуальные вопросы переезда этнических казахов, их адаптации в Казахстане, приобретения жилья, гражданства, причины возвращения в страну исхода и т.д.

2. Право на социальную защиту

Согласно Закону Республики Казахстан «О миграции населения» социальная защита оралманов осуществляется наравне с гражданами Республики Казахстан.

1. Пенсионное обеспечение в Республике Казахстан осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан от 20 июня 1997 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (далее – Закон).

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, пользуются правом на пенсионное обеспечение наравне с гражданами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законами и международными договорами.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством обладатели статуса оралмана, как постоянно проживающие на территории республики иностранцы, имеют равное с гражданами Республики Казахстан право на пенсионное обеспечение.

Компенсация к пенсионным выплатам оралманов действующим законодательством не предусмотрена.

Закон основан на принципах предоставления всем гражданам равного права на пенсионное обеспечение, в этой связи выплачивать пенсию в размере, установленном по прежнему месту жительства, нет оснований.

2. Кроме того, оралманам и членам их семей выплачиваются следующие виды пособий:

- государственные социальные пособия по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан»;

- специальные государственные пособия согласно Закону Республики Казахстан «О специальном государственном пособии»;

- пособия семьям, имеющим детей, согласно Закону Республики Казахстан «О государственных пособиях семьям, имеющим детей».

Кроме этого, за счет средств местных бюджетов оралманам оказывается государственная адресная социальная помощь в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи».

3. В соответствии со статьей 5 Закона Республики Казахстан «О занятости населения» государство обеспечивает меры по содействию занятости целевым группам населения, в том числе оралманам. Граждане,

входящие в целевые группы, имеют право в приоритетном порядке участвовать в общественных работах и пройти профессиональную подготовку, повышение квалификации и переподготовку. Законом предусмотрена упрощенная процедура регистрации оралманов в качестве безработных в органах занятости на основании удостоверения оралмана, выданного территориальными службами уполномоченного органа по вопросам миграции населения.

За 9 месяцев 2011 года в органы занятости обратилось 1261 оралман, в том числе в сельской местности – 590. Из них трудоустроены 658 человек, в том числе в сельской местности – 305. Приняли участие в общественных работах 168 безработных оралманов, в том числе на селе - 83 человека.

Направлены на профессиональное обучение, переподготовку и повышение квалификации 175 оралманов (на селе – 101), из них завершили обучение 138 человек (на селе – 81). Из общего числа завершивших обучение трудоустроены на постоянную работу 73 человека. На социальные рабочие места трудоустроены 215 человек.

С 1 июля 2011 года реализуется Программа занятости 2020, нацеленная на повышение доходов населения путем содействия устойчивой и продуктивной занятости. Участниками Программы являются самостоятельно занятое, безработное и малообеспеченное население. Право участия в данной Программе предоставлено также оралманам.

Реализация Программы направлена на обучение, трудоустройство, содействие в открытии и расширении собственного дела гражданам по месту жительства, а в случае отсутствия таких возможностей, содействие добровольному переезду из населенных пунктов с низким экономическим потенциалом в населенные пункты с высоким экономическим потенциалом и центры экономического роста с целью расширения доступности продуктивной занятости.

4. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О миграции населения» оралманам и членам их семей, включенным в квоту иммиграции оралманов, кроме льгот, компенсаций, пособий и других видов социальной помощи, в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан, предоставляются следующие дополнительные льготы:

1) выплата единовременных пособий, дифференцированных в зависимости от региона расселения и включающих затраты на первичную адаптацию, проезд к постоянному месту жительства и провоз имущества;

2) выделение средств на приобретение жилья или получение льготного кредитного займа для строительства, восстановления или приобретения жилья.

При этом, включенным в квоту иммиграции оралманов лицам единовременные пособия и средства для приобретения жилья

выплачиваются даже в случае смерти оралмана или приобретения гражданства Республики Казахстан.

Выплата единовременного пособия и средства для приобретения жилья осуществляется Государственным центром по выплате пенсий после получения выписки из территориальных подразделений миграционной полиции о их назначении.

В 2010 году включенным в квоту иммиграции 10 243 семьям (43 457 чел.) выплачены единовременное пособия и средства для приобретения жилья на сумму 8 227,1 млн. тенге, а в 2011 году по состоянию на 1 ноября 5 871 семье (23 441 чел.) 4 741,3 млн. тенге.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 22 сентября 2010 года № 1066 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039» функции Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан в сфере миграции населения, а также по вопросам беженцев, за исключением функций по квотированию привлечения иностранной рабочей силы и выплате единовременных пособий и компенсаций оралманам и членам их семей, прибывшим по квоте иммиграции оралманов, переданы Министерству внутренних дел Республики Казахстан.

3. Право на образование

Республика Казахстан является участником семи основных международных правозащитных договоров ООН, в том числе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с этими договорами государство взяло на себя обязательство принимать в рамках имеющихся ресурсов соответствующие законодательные, административные, судебные и иные меры к тому, чтобы постепенно достигнуть всестороннего осуществления права на образование.

В Казахстане создаются все условия по соблюдению обязательств, оговоренных Конвенцией о правах ребенка обеспечению прав ребенка на получение образования (бесплатное и обязательное начальное и среднее образование, доступность высшего образования для всех на основе способностей каждого с помощью всех необходимых средств). При этом принимаются все необходимые меры для обеспечения того, чтобы школьная дисциплина поддерживалась с помощью методов, отражающих уважение человеческого достоинства ребенка, и в соответствии с Конвенцией о правах ребенка.

Республика Казахстан Законом от 31 декабря 2009 года ратифицировала Конвенцию СНГ о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей (вступила в силу 21 февраля 2010 года), согласно которой члены семей трудящихся-мигрантов (за исключением приграничных и

сезонных трудящихся) пользуются в Казахстане правом на получение образования.

Казахстан подписал, но еще не ратифицировал Конвенцию о правах инвалидов, которая регламентирует права инвалидов на получение без дискриминации инклюзивного образования на всех уровнях и обучение в течение всей жизни, с наделением инвалидов возможностью осваивать жизненные и социализационные навыки, чтобы облегчить их полное и равное участие в процессе образования и в качестве членов сообщества.

4. Законодательная и стратегическая основа

Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики Казахстан. Статья 30 Конституции содержит нормы, связанные с образованием. В соответствии с данными нормами гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях. Среднее образование обязательно.

Кроме того, указанной статьей Конституции предусмотрено право на получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования в государственном высшем учебном заведении, а также право на получение платного образования в частных учебных заведениях, осуществляемое на основаниях и в порядке, установленных законом.

Национальный план действий в области прав человека на период 2009-2012 годов направлен на укрепление национальной системы поощрения и защиты прав человека и на просвещение широкой общественности о правах человека и механизмах их защиты. В этом плане определяется комплекс конкретных мер по устранению пробелов в национальном законодательстве и практике и по улучшению координации деятельности государственных органов и неправительственных организаций, работающих в области защиты прав человека.

Казахстан принял ряд законодательных и нормативных актов по вопросам образования. Закон Республики Казахстан «Об образовании» (Закон от 27 июля 2007 года № 319-III) является основным нормативным документом в области образования. Наряду с этим законом имеются другие законы, регулирующие правоотношения в области образования, такие как:

1) Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» (Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345), целью которого является регулирование отношений, возникающих в связи с реализацией основных прав и законных интересов ребенка, гарантированных Конституцией Республики Казахстан;

2) Закон «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями» (Закон Республики Казахстан от 11 июля 2002 года № 343-II), который направлен на создание

эффективной системы помощи детям с недостатками в развитии, решение проблем, связанных с их воспитанием, обучением, трудовой и профессиональной подготовкой, профилактику детской инвалидности;

3) Закон «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан» (Закон Республики Казахстан от 7 июля 2004 года № 581), который определяет правовые основы формирования и реализации государственной молодежной политики в Республике Казахстан;

4) Закон «О детских деревнях семейного типа и Домах юношества» (Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2000 года № 113), который определяет правовое положение детских деревень семейного типа и домов юношества, создаваемых в целях удовлетворения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жить и воспитываться в семье, а также всестороннего обеспечения их нравственно-духовного, трудового воспитания и образования.

Государство полностью компенсирует расходы на обучение граждан Республики Казахстан, нуждающихся в социальной помощи, в период получения ими образования.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан, а также Государственной программой развития образования на 2011- 2020 годы (далее - Программа) каждый гражданин Республики Казахстан независимо от полового признака имеет право на равный доступ к образовательным услугам.

Министерством образования и науки Республики Казахстан (далее - Министерство) совместно с органами внутренних дел, труда и социальной защиты населения, а также другими заинтересованными органами ведется работа по обеспечению равных прав всех детей, находящихся на территории страны, в особенности права на образование.

По отчетным данным органов образования на октябрь 2011 года в республике проживают свыше 6 тысяч детей-мигрантов, в том числе дошкольного возраста 889 и школьного - 5358 детей. Больше всего детей-мигрантов прибыли из Узбекистана - 2599, Кыргызстана - 1563, Туркменистана - 591 и из других стран дальнего и ближнего зарубежья.

В организациях общего среднего образования республики обучаются 24725 учащихся-репатриантов (оралманов), в том числе 9 658 - на начальной, 11 379 - на основной, 3679 - на старшей ступенях общеобразовательной школы и 9 - инвалидов детства. Наибольшее их число проживает в Южно-Казахстанской (6010), Алматинской (4578), Жамбылской (4477), Восточно-Казахстанской (3909), Мангистауской (1204). В настоящее время все дети репатриантов школьного возраста (24716) охвачены обучением, кроме 9-и детей, которые являются инвалидами детства.

В республику прибыл 381 учитель-репатриант. 96,3% (367) учителей-репатриантов трудоустроены, для них также организованы курсы повышения квалификации.

В организациях общего среднего образования республики для учащихся-оралманов, прибывших из ближнего и дальнего зарубежья, в целях ликвидации пробелов в их знаниях и адаптации к образовательным программам проводятся дополнительные уроки, консультации, предусмотрены специальные переходные программы.

Для лучшего овладения казахским либо русским языком в школах вводятся дополнительные спецкурсы. Организовываются кружки по интересам, факультативные занятия по казахскому и русскому языкам. Дети репатриантов активно включаются в общественную жизнь школ, участвуют в художественной самодеятельности, в смотрах-конкурсах и олимпиадах по предметам, занимаются в спортивных секциях.

Принимаются меры по обеспечению детей оралманов одеждой, обувью и школьными принадлежностями. В областях традиционно проводится «День оралманов».

В соответствии с поручением Премьер-Министра Республики Казахстан К. Масимова от 25 марта 2010 года № 20-11/1596 проведена работа по выделению необходимых денежных средств при уточнении местных бюджетов 2011 года в разрезе регионов на проведение дополнительных занятий для детей-оралманов.

К примеру, в Алматинской области на эти цели выделены свыше 53,5 млн. тенге, в Актюбинской области - 9 млн. тенге, в Атырауской области - 912 тыс. тенге.

В соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2008 года № 296 «Об утверждении квоты приема при поступлении на учебу в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы технического и профессионального, послесреднего и высшего образования» устанавливается квота приема для лиц казахской национальности, не являющихся гражданами Республики Казахстан (2%).

Обучающимся оралманам в обязательном порядке предоставляется место в общежитии организации образования, они обеспечиваются стипендией, горячим питанием.

Министерством в 2010 году внесены изменения в Правила получения дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан, утвержденные приказом и.о. Министра образования и науки Республики Казахстан от 27 декабря 2007 года № 659. В действующих правилах предусмотрен порядок приема иностранцев и лиц без гражданства на обучение и организации их обучения.

К сожалению, на практике встречаются факты нарушения прав оралманов, гарантированных действующим законодательством Казахстана.

Анализ обращений оралманов в Комиссию по правам человека при Президенте Республики Казахстан, а также материалов проверок, проведенных органами прокуратуры, показывает, что некоторые территориальные органы уполномоченного государственного органа по миграции часто нарушают требования Закона РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также Инструкции определения статуса оралмана и включения их в квоту иммиграции оралманов. Кроме того, некоторые оралманы обратили внимание Комиссии по правам человека на нарушение их прав на получение пенсионных выплат до получения ими гражданства Республики Казахстан.

Анализ действующего законодательства Республики Казахстан по вопросам, связанным с назначением жилищной помощи, выплатой пенсий и пособий оралманам показал, что в соответствии со статьей 2 Закона РК «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, пользуются правом на пенсионное обеспечение наравне с гражданами Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законом и международными договорами.

Одним из стимулирующих мероприятий по репатриации казахов на историческую Родину является предоставление им безвозмездно земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

При этом зачастую нарушаются требования статей 405, 502 и 506 Налогового кодекса Республики Казахстан, согласно которым при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также получении гражданства Республики Казахстан оралманы освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Имеются факты, когда с оралманов незаконно взыскивалась государственная пошлина.

Комиссия по правам человека при Президенте РК, разделяя позицию государства и стремясь оказать содействие историческому процессу возвращения казахов на историческую Родину, инициирует ряд рекомендаций, направленных на совершенствование государственной политики в сфере миграционных отношений оралманов. Комиссия выступает за дифференцированный подход, учитывающий многогранность самой проблемы и необходимость в этой связи согласования различных подходов и позиций и считает, что необходимо определить приоритеты в отношении оралманов и отдавать предпочтение возвращению в первую очередь тех, кто не по своей воле оказался в зарубежных странах. Что касается казахов, компактно проживающих на территории России, Узбекистана, то надо иметь в виду, что большая часть их испокон веков живет в этих странах, хотя,

бесспорно, среди них немало и тех, кто оказался там в лихую годину - во времена революции и насильственной коллективизации, обернувшихся для казахского народа самым настоящим геноцидом. Как показывает мониторинг, проведенный сотрудниками Секретариата Комиссии по правам человека при Президенте РК в городе Санкт-Петербурге, Саратовской и Омской областях, и в городе Омске, большинство этнических казахов, проживающих в этих регионах, предпочитает трудиться и жить в России.

В целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и без нее, обеспечения их социально-экономических прав, Комиссия по правам человека при Президенте РК рекомендует Правительству разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, освобождающий их при пресечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества. Кроме того, рекомендует внести соответствующие дополнения в Закон о миграции.

Необходимо внести коррективы в государственную жилищную программу, реализовать сбалансированный подход с учетом интересов как оралманов, так и других казахстанцев. Решение может быть найдено лишь в рамках социального партнерства общества и власти. Забота об оралманах не должна ущемлять интересы других граждан и нарушать их права. Это обстоятельство предполагает ответственность не только государства, но и структур гражданского общества, НПО, профессиональных союзов. Проблемы оралманов - это общие проблемы страны. Чтобы решить их, необходимо взаимодействие общества и государства. Например, решению проблемы адаптации оралманов может способствовать создание современных центров интеграции, которые призваны помочь людям в решении вопросов трудоустройства, приобретения специальности.

5. Проблемы оралманов

(на основе анализа действующего законодательства, материалов НПО, публикаций в СМИ)

Хотя законодательство содержит положения о помощи в трудоустройстве, повышении квалификации и языковой адаптации оралманов, в республике не разработаны специальные интеграционные программы для оралманов, такие как языковые курсы, предоставление информации и справочных услуг, содействие в трудоустройстве или курсы повышения квалификации. Действующее законодательство также содержит положения об учреждении центров адаптации и интеграции для оралманов. Однако, по данным Международной организации по миграции (МОМ), большинство этих центров на данный момент, к сожалению, не выполняет возложенных на них задач.

По мнению ОФ «Международная правовая инициатива», основной проблемой оралманов является их интеграция в казахстанское общество. После переезда в Казахстан часть оралманов подвергается дискриминации со стороны местного населения из-за незнания ими русского языка. Это делает их менее конкурентоспособными на рынке труда Казахстана, что порождает обиды на власть и обвинения в неспособности решать их проблемы. Кроме того, практика работы НПО с оралманами показывает, что большинство оралманов сталкиваются с коррупцией как до, так и после переезда, что еще более усиливает негативную оценку их положения в РК. Еще одной серьезной проблемой является незнание оралманами национального законодательства РК и даже его непонимание в силу особенностей менталитета, сложившегося в стране исхода и различий в системе права.

В последнее время государство значительно продвинулось в решении проблем оралманов, однако, они сталкиваются с такими проблемами, как безработица, недостаточность средств для покупки жилья после переезда, что вынуждает их покидать регионы, в которые они были распределены, и искать возможность трудоустройства в Алматы, Астане, нефтяных регионах РК. Таким образом, оралманы из мигрантов внешних превращаются в мигрантов внутренних.

Большинство оралманов недовольны своим положением после переезда в РК, что делает их сообщество привлекательным для различных групп политического влияния, а также групп экстремистского толка в целях дестабилизации ситуации в Казахстане. Это наглядно можно было видеть в событиях в Шаныраке и Бакае в г. Алматы и в г. Жанаозен Мангистауской области. По сообщениям прессы, среди бастовавших нефтяников в г. Жанаозен 25% составляют оралманы, т.е. каждый четвертый среди бастовавших - репатриант. Также недовольство зреет среди оралманов, проживающих в поселке Кызылагаш Алматинской области, поскольку по их словам, среди жертв наводнения было много оралманов, которые не были зарегистрированы в п. Кызылагаш и не вошли в число погибших. По-видимому, они числятся среди без вести пропавших. Все эти протестные настроения людей, которые не видят пути решения своих проблем, накапливаются и могут привести к социальному взрыву.

Высокий уровень безработицы среди оралманов может быть объяснен рядом причин:

Первым по значимости фактором низкого уровня экономической интеграции является языковой барьер. Оралманы, не говорящие на русском языке или слабо им владеющие, могут столкнуться с серьезными проблемами при поиске работы, особенно в северных регионах Казахстана. В южных областях, где казахский язык широко распространен, наличие языкового барьера менее проблематично, хотя и в этих районах не исключены языковые трудности. Например, оралманы из Китая, Афганистана и Пакистана пишут

на староказахском алфавите (в основе которого - арабский алфавит), в Турции при написании используется латинская графика. Некоторые оралманы, прибывающие из этих стран, сталкиваются с трудностями, так как не могут читать и писать на казахском языке. Таким образом, недостаточное знание обоих языков приводит к ситуации, когда оралману практически невозможно трудоустроиться.

Во-вторых, различия в системах образования также влияют на трудоустройство. Оралман, имеющий диплом о высшем образовании, может столкнуться с трудностями при поиске работы, если его диплом не будет признан. В некоторых случаях оралманы не могут трудоустроиться по специальности. Это утверждение верно и по отношению к оралманам с высшим образованием (инженеры, технологи, врачи, экономисты), и к тем, кто не имеет образования как такового (торговцы).

Опросы показали, что примерно 20% оралманов до приезда в Казахстан работали в государственном секторе (образование, здравоохранение, наука и т.д.), но только 7,2% из них после переселения в Казахстан смогли найти работу в подобных структурах. Среди оралманов увеличилось число людей, зарабатывающих на жизнь ручным трудом, примерно с 2% до почти 5%. Практически в два раза возросло также число лиц, вовлеченных в мелкую торговлю (1,9% до переезда и 4,9% после переселения). Эти данные предоставлены Общественным фондом «Еркенур Шарапат».

Согласно закону «О миграции населения» государство должно оказывать помощь оралманам в трудоустройстве, повышении квалификации и освоении новой профессии. Местные органы, на которые возложена помощь оралманам, могут в основном советовать им зарегистрироваться в местных органах занятости или предлагают временное трудоустройство на так называемые «общественные работы».

Также немаловажным фактором, осложняющим трудоустройство оралманов является то, что расселение этнических иммигрантов по регионам происходит без учета территориального размещения производительных сил, имеет место вторичная миграция. Значительная часть оралманов проживают сегодня в трудоизбыточных регионах - в Южно-Казахстанской, Мангистауской, Алматинской и Жамбылской областях, тогда как северные регионы сталкиваются с дефицитом квалифицированных трудовых ресурсов.

Помочь интеграции оралманов призваны центры адаптации, которые по закону должны находиться во всех областях Казахстана. Но совместный рейд представителей местных управлений Комитета по миграции и экспертов МОМ в 2010 году показал, что в пяти областях этих центров и вовсе не существует. Кроме того, в четырех из них проживали не оралманы, а в одном центре не нашлось ни одного обитателя. Выяснилось также, что только три центра адаптации соответствуют техническим и гигиеническим требованиям.

Остальные же здания требуют капитального ремонта, во многих из них нет холодной и горячей воды, отсутствует электричество.

После приезда в Казахстан семьи оралманов обычно сталкиваются со значительными проблемами при поступлении их детей в школы. Обычно предпочтение отдается школам с казахским языком обучения. Хотя большинство оралманов говорит по-казахски, существуют проблемы с правописанием и чтением из-за незнания кириллицы. Как в русскоязычных, так и в казахскоязычных школах оралманы ощущают огромные отличия системы образования в Казахстане от той, в рамках которой они обучались в стране прежнего пребывания.

Усугубляет положение стихийное перемещение внутренних мигрантов, которое создает социальное напряжение, ухудшающее и без того несбалансированный внутренний рынок труда. Вторичная миграция и желание проживать в Южно-Казахстанской, Мангистауской, Алматинской и Жамбылской областях, которые считаются трудоизбыточными регионами, усиливает тенденцию негативного отношения к оралманам. По данным Центра социологических исследований эта тенденция существует среди людей с низким доходом.

Система социальной поддержки оралманов требует дальнейшего совершенствования. Основная часть социальных выплат направляется на жилищную поддержку и переезд семей, включенных в квоту иммиграции. Не соответствует требованиям сегодняшнего дня механизм жилищного обустройства, вследствие чего около половины семей оралманов не имеют жилья.

Отсутствует комплексный подход и координация действий органов государственного управления, занятых решением миграционных вопросов.

Низка эффективность имиджевой и информационно-пропагандистской работы среди представителей казахской диаспоры в зарубежных странах.

К сожалению, среди оралманов есть и такие, которые, своевременно оформив документы на получение материальной помощи по квоте и получив ее, не спешат с оформлением казахстанского гражданства. На сегодняшний день 651 оралман привлечен к административной ответственности в виде небольшого штрафа за умышленное затягивание сроков оформления гражданства Республики Казахстан.

Изучение иммиграционной политики Казахстана сотрудниками Казахстанского института социально-экономической информации и прогнозирования совместно с фондом «Сорос-Казахстан» на примере оралманов-казахов, выходцев преимущественно из стран дальнего зарубежья, наглядно выявило наличие у них ряда существенных проблем:

- отсутствие у большинства оралманов жилья как следствие процесса приватизации на селе, в котором репатрианты из-за редуцированности гражданских прав не смогли принять участия;

- высокий уровень безработицы, обусловленный кризисными явлениями в экономике регионов, недоступностью кредитов по причине отсутствия казахстанского гражданства либо залогового имущества;

- отдельные аспекты адаптации репатриантов к современным условиям Казахстана, среди которых ведущие позиции занимают наличие языкового барьера (незнание русского языка), незнание законодательства РК, факты пренебрежительного отношения к оралманам части местного населения.

Проблемы, характерные для политики возвращения оралманов на историческую родину, требуют создания и совершенствования широкого государственного и межгосударственного регулирования в условиях глобального рынка труда и интеграции в стране. В результате демографическая ситуация в нашей стране складывается не лучшим образом, по-прежнему нет системы юридических и экономических гарантий, стимулирующих, например, привлечение переселенцев в малонаселенные места. Ведь массовые перемещения оралманов в густонаселенную местность с благоприятными природно-климатическими условиями либо относительно высоким уровнем социально-экономического развития являются фактором, способствующим социальной напряженности на соответствующей территории, что может препятствовать политическим и экономическим преобразованиям в стране. Одним из основных направлений в решении данного вопроса является оптимальное перераспределение квалифицированной рабочей силы по регионам в целях обеспечения экономики страны необходимыми трудовыми ресурсами.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 1-го раздела

Политика содействия возвращению на историческую родину этнических казахов способствовало достижению с 2004 года положительного миграционного сальдо, которое имело существенную отрицательную тенденцию в середине 90-х годов XX века.

Однако, в реализации миграционной политики в отношении оралманов имелся ряд системных проблем:

1. Не уделялось внимания механизмам оптимального расселения оралманов на территории Республики Казахстан в соответствии с социально-экономическими потребностями. Основным приоритетом являлась задача по большему привлечению в страну этнических казахов, и усилия уполномоченных государственных органов были направлены на мероприятия по их регистрации, оказанию им единых мер государственной поддержки независимо от регионов их расселения.

Это привело к неравномерному расселению и концентрации прибывших оралманов и их семей преимущественно в южных и западных регионах (**особенно в Южно-Казахстанской и Мангистауской областях**) и создало критически избыток рабочей силы в этих регионах.

Исходя из этого, рекомендуем Правительству Республики Казахстан оптимально расселить оралманов в соответствии с социально-экономическими потребностями регионов.

2. Отсутствовал системный подход в установлении квоты иммиграции оралманов, размер квоты изменялся с учетом объемов миграционных потоков и желания государства охватить большее число прибывающих оралманов мерами государственной поддержки, финансовой помощи.

3. Существенное увеличение выделяемых на переселенческие мероприятия средств (*до 16 млрд. тенге в год*) и несовершенство законодательства привело к многочисленным фактам коррупционных проявлений, приведших к хищению бюджетных средств как со стороны работников государственных органов, так и со стороны самих иммигрантов и третьих лиц.

4. Отсутствие законодательно закрепленных механизмов участия в мероприятиях по иммиграции этнических казахов загранучреждений Республики Казахстан.

Это способствовало притоку иммигрантов, особенно в последние годы, с низким уровнем образования, не востребованных на рынке труда и, следовательно, к усложнению процесса их адаптации по месту прибытия и интеграции в общество.

5. За годы независимости четырежды менялся уполномоченный орган в области миграции населения. В связи с этим, частая смена кадров, в том числе руководящего состава государственного органа, привела к утрате принципов преемственности и последовательности в принятии решений. При этом всегда имело место недостаточность полномочий уполномоченного органа по координации деятельности других государственных органов, участвующих по компетенции в реализации миграционной политики.

Меры, необходимые для решения проблем этнических иммигрантов:

- предусмотреть возможность первичного обращения этнических казахов с заявлением в загранучреждения Республики Казахстан по месту проживания за рубежом. При этом необходимо усиление этих служб квалифицированными кадрами в странах исхода этнических казахов.

- введение выплаты дифференцированных пособий (финансовой помощи) в зависимости от регионов расселения. Так, для оралманов, расселяющихся в регионах северной оси (*Акмолинская, Актюбинская, Восточно-Казахстанская, Западно-Казахстанская, Костанайская, Северо-Казахстанская и Павлодарская области*) предлагается размер единовременного пособия установить с поправочным коэффициентом – **2,0**; для регионов центральной части (*Атырауская, Мангистауская, Кызылординская и Карагандинская области*) – **1,7**; для регионов южной оси

(Алматинская, Южно-Казахстанская, Жамбылская области, города Алматы и Астана) – 1,5;

- установить механизм выплаты денежных средств оралманам через лицевые счета в банках и только по предъявлению документов, удостоверяющих личность оралмана – удостоверения оралмана либо удостоверения личности или паспорта гражданина Республики Казахстан;

Эти меры также позволят повысить заинтересованность оралманов в своевременном получении гражданства Республики Казахстан, исключить двойное гражданство, а также создать условия для целевого использования бюджетных средств.

Данные нормы предусмотрены в Законе «О миграции населения» в новой редакции, принятом 22 июля 2011 года. На сегодня проводится работа по принятию подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию данного Закона.

Вместе с тем для усиления контроля над прибытием оралманов в Республику Казахстан и совершенствования мер оказания им государственной поддержки полагаем целесообразным в рамках действующего законодательства:

- размеры средств оралманам на приобретение жилья дифференцировать в зависимости от региона расселения (северная, центральная и южная оси);

- отказаться от строительства отдельных поселков для оралманов в рамках программы «Нұрлы көш», в целях исключения их искусственной концентрации в отдельных населенных пунктах (районах, городах), максимально используя восстановление, покупку пустующих, бесхозных жилищ в действующих населенных пунктах;

- в первоочередном порядке рассматривать заявления, поступающие через дипломатические представительства Республики Казахстан за рубежом, при этом дипломатическим представительствам при приеме заявлений на включение в квоту иммиграции оралманов ориентировать их на расселение в приоритетных регионах, где требуется развитие социально-экономического потенциала, перечень которых определяется МВД РК по предложениям МТСЗН, МЭРТ и местных исполнительных органов;

- территориальным комиссиям МВД РК по включению в квоту иммиграции оралманов принимать соответствующие решения исходя из наличия у них профессии, востребованной в данном регионе, уровня образования и т.д.

6. Законодательно установить минимальную пенсионную выплату оралманам, достигшим пенсионного возраста, из тех зарубежных государств, с которыми Республика Казахстан не имеет двусторонних соглашений по пенсионным вопросам.

7. В целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и без нее, обеспечения их социально-экономических прав необходимо разработать и принять отдельный нормативный правовой акт, освобождающий их при пересечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества. Кроме того, необходимо внести соответствующие дополнения в Закон РК «О миграции населения».

8. В целях повышения степени интеграции оралманов в казахстанское общество пересмотреть программу «Нұрлы кәш».

9. Для улучшения ситуации с интеграцией оралманов в казахстанское общество рекомендуем увеличить количество и поддерживать деятельность центров адаптации и интеграции для оралманов, причем не только государственных, но и негосударственных, например, в форме частных учреждений, фондов, других некоммерческих организаций. В обязательном порядке в таких центрах должны проходить курс адаптации оралманы, желающие попасть в квоту на переселение и не имеющие среднего и высшего образования, прибывшие из стран с отличной от нашей правовой системой, мусульманских стран, причем в курс адаптации должна входить работа с психологом, который будет выявлять проблемы оралманов в ходе адаптации, что позволит предотвратить деструктивные настроения в их среде. Для оралманов в этих центрах должны организовываться встречи с сотрудниками миграционной полиции, прокуратуры, акиматов, социальных служб, чтобы они четко представляли себе структуру государственных органов и их компетенцию и полномочия. Особое внимание должно уделяться обучению взаимодействия с государственными органами, правам и обязанностям иностранцев, лиц без гражданства, граждан Республики Казахстан. Лишь квалифицированные и высококвалифицированные репатрианты должны освобождаться от прохождения обязательного курса адаптации. Для привлечения высококвалифицированных оралманов необходимо предусмотреть льготы и пособия не только в денежной форме, но и в виде предоставления жилья сразу по приезду в Казахстан. Это будет стимулом для привлечения именно таких, наиболее перспективных для Казахстана, репатриантов.

10. В целях обеспечения прав оралманов на жилище разработать и внедрить на практике механизм обеспечения оралманов доступным жильем в рамках Государственной жилищной программы.

11. В целях полного обеспечения прав оралманов на получение гражданства Республики Казахстан в упрощенном порядке, а также для устранения всевозможных условий для совершения коррупционных правонарушений сотрудниками миграционной полиции и других государственных органов, исключить из перечня необходимых документов для оформления гражданства адресную справку в отношении оралманов,

обязывающую их постоянно регистрироваться по месту жительства сразу после переезда на историческую Родину, несмотря на то, что они еще не имеют постоянного жилья на праве собственности по месту жительства.

12. В целях устранения наличия двойного гражданства оралманов, необходимо заключить двусторонние межправительственные соглашения со странами выезда оралманов, предусматривающие нормы об обязательном информировании Министерством внутренних дел Республики Казахстан соответствующих уполномоченных государственных органов зарубежных государств о принятии казахстанского гражданства конкретным оралманом.

13. В целях совершенствования национальных механизмов защиты прав оралманов и создания постоянно действующей консультативной и диалоговой площадки по вопросам оралманов и зарубежной казахской диаспоры, рекомендовать создать при Правительстве Республики Казахстан консультативно-совещательный орган по вопросам оралманов и зарубежной казахской диаспоры.

Раздел II. О ситуации с правами лиц без гражданства в Республике Казахстан

Введение

В 1990 году Республика Казахстан заявила о своем суверенитете от СССР и в 16 декабря 1991 года провозгласила независимость, став еще одним зарождающимся демократическим государством на территории бывшего СССР. Принятие двух основных нормативно-правовых документов: Декларации о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики от 25 октября 1990 г. (Декларация о суверенитете) и Конституционного Закона РК «О Государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 г. (Конституционный закон о независимости), заложило основу политической и правовой системы нового государства и оговорило все основные символы суверенного и независимого государства. Наряду с этим выход из СССР и, как результат, распад бывшего Советского Союза привели Казахстан к процессу правопреемства государственной власти. И что самое главное, новый политический и правовой статус, приобретенный государством вместе с суверенитетом, повлек выход жителей страны из гражданства бывшего СССР и вступление в гражданство нового независимого государства Республики Казахстан.

После распада СССР у многих новых суверенных государств отсутствовали адекватные правовые механизмы для выявления, предотвращения и сокращения безгражданства, а также эффективной административной структуры, необходимой для обеспечения соблюдения и

реализации соответствующих законов, все вышеупомянутые процессы привели распространению явления безгражданства на территории бывшего СССР, включая Республику Казахстан.

Соответствующие уполномоченные органы не смогли своевременно адекватно отреагировать на многочисленные ситуации, когда лица без гражданства оказывались уязвимыми в условиях отсутствия защиты со стороны государства, с которым они должны были иметь правовую связь.

По официальным данным МВД РК, по состоянию на 1 октября 2011 года в Казахстане постоянно проживает 7872 лица без гражданства, из которых выходцы из стран СНГ – 7467 и стран дальнего зарубежья - 405.

По имеющейся информации в республике проживает также около 9700 лиц с неопределенным гражданством (владельцы паспортов бывшего СССР), которые рассматриваются УВКБ ООН как лица, потенциально находящиеся в группе риска по безгражданству.

Между тем, статус многих лиц, которые не были зарегистрированы в государственных органах, остается неясным.

В настоящем докладе анализируется ситуация, в которой находятся существующие категории лиц без гражданства, проживающие в Республике Казахстан, дается анализ законодательства и правоприменительной практики, связанные с сокращением и предотвращением лиц без гражданства и защитой их прав.

В докладе использованы материалы государственных органов и НПО Республики Казахстан, Комиссии по правам человека при Президенте РК, Представительства УВКБ ООН в Республике Казахстан, других международных организаций, аккредитованных в Казахстане.

Определение терминов

Статья 1 Конвенции ООН 1954 года о статусе лиц без гражданства (апатридов) определяет лицо без гражданства как любое лицо, «которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона».

На национальном уровне лица без гражданства определены как «лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства»; данное определение изложено в статье 2 Закона о правовом положении иностранцев 1995 года.

В контексте данного исследования, как *де-юре*¹ так и *де-факто*², лица без гражданства, включая лиц, испытывающих трудности с установлением

¹ Согласно Статье 1 Конвенции о статусе апатридов термин «лицо без гражданства» означает любое лицо, которое ни одно государство в силу своего закона не считает своим гражданином (Конвенция о статусе апатридов, 360 Сборники Международных договоров ООН 117, вступила в силу 6 июня 1960 г. (Конвенция 1954 г.),

своего гражданства, далее именуются как лица без гражданства. Исследование также рассматривает лиц, находящихся в группе риска по безгражданству, которые, например, включают людей, гражданство которых должным образом не подтверждается документами (лица, подверженные риску безгражданства).

Методология

Документ под названием «Безгражданство: Принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты» («Принципы»), опубликованная УВКБ в 2008 году была принята как основной методический инструмент для данного исследования.

Информация, представленная в данном документе, основывается на страновых отчетах УВКБ, а также других агентств ООН и международных организаций. Были проведены встречи с представителями Комитета миграционной полиции Министерства внутренних дел РК, Министерства юстиции РК, Министерства иностранных дел, офисов Фонда народонаселения ООН и ЮНИСЕФ в Алматы и Астане. Также были проведены интервью и опрос лиц без гражданства в Алматы и Южно-Казахстанской области сотрудниками Отдела защиты УВКБ ООН, консультантами по вопросам безгражданства УВКБ ООН, НПО «Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности» и Управления миграционной полиции Южно-Казахстанской области³. («Фокус-группы»). Также в докладе отражены вопросы, обсуждавшиеся во время проведения Национального круглого стола, организованного Региональным офисом УВКБ ООН в сотрудничестве с Комитетом миграционной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан («Национальный круглый стол») 30 сентября 2009 г. в Астане, В данном докладе рассматривается и анализируется действующее законодательство Республики Казахстан.

1. Международная правовая база права на гражданство и сокращения безгражданства

Вопрос гражданства - очень деликатный, поскольку он является проявлением суверенитета и самоидентификации страны. Поэтому не

² Человек, у которого нет государства, к которому «он мог бы обратиться за защитой», хотя он и считается гражданином какого-либо конкретного государства (каких-либо государств) в силу действия закона такого государства (государств). См. «Конвенция о статусе апатридов: история и интерпретация», комментарий Неэмии Робинсона, Институт по делам евреев, Всемирный конгресс евреев 1995 г., переиздано Отделом международной защиты Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в 1997 г., стр. 7.

³ Специальная рабочая группа провела встречи и интервью с лицами без гражданства в городах Алматы и Шымкент, а также в Сайрамском районе (город Аксу), Сарыагашском районе (город Сарыагаш) и Махтаралском районе (город Жетысу). В общей сложности Специальная рабочая группа опросила 61 человек, включая 34 мужчины и 27 женщин.

удивительно, что разногласия относительно гражданства могут приводить - и зачастую приводят - к напряженности и конфликтам, как внутри государств, так и между государствами. В течение XX века наблюдались как рост числа апатридов, так и усиливающееся осознание прав человека и озабоченность в связи с их нарушениями. В силу этого международное законодательство в вопросах гражданства развивалось в двух направлениях: предоставить защиту и оказать помощь тем, кто уже не имел гражданства, и попытаться устранить или, по крайней мере, ограничить причины, вызывающие без- гражданство.

В Статье 1 Конвенции о статусе апатридов 1954 года (далее – Конвенция 1954 года) говорится:

"Каждое государство само определяет с помощью собственного закона, кто является его гражданами. Этот закон признается другими государствами в той мере, в какой он соответствует международным конвенциям, международному обычаю и общим принципам права, признанным в отношении гражданства".

Другими словами, концепция, на основе которой государство реализует свое право определять, кто является его гражданами, должна соответствовать положениям международного права. В течение всего XX века эти положения развивались в направлении доминирования прав человека над суверенитетом государства.

Статья 15 Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 года устанавливает:

"Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство".

Это право основывается на существовании подлинной и эффективной связи между индивидуумом и государством. Первым случаем признания этой связи в качестве основы для гражданства было дело Ноттебома (Nottebohm Case), рассмотренное Международным судом в 1955 году. В решении по этому делу Суд указал:

"В соответствии с практикой государств, решением арбитражных и судебных органов и мнением специалистов, гражданство является юридическим по своей сущности связующим звеном, в основе которого лежит социальная принадлежность, подлинная связь с существованием, интересом и чувствами, совместно с наличием взаимных прав и обязанностей".

Подлинная и эффективная связь, проявляющаяся в факте рождения, проживания и/или происхождения, сейчас закреплена в положениях законодательства о гражданстве большинства государств, равно как в недавно принятых международных документах, относящихся к вопросам гражданства, таких как Европейская конвенция 1997 года о гражданстве.

Как защищаются права беженцев и лиц без гражданства?

Хотя в статье 15 Всеобщей декларации прав человека говорится, что каждый человек имеет право на гражданство, в ней не указывается конкретное гражданство, на которое он имеет право. Чтобы люди не лишались минимальных прав, связанных с гражданством, международное сообщество заключило два основных договора: Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Конвенцию 1954 года о статусе апатридов.

Существует ли связь между Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и проблемой лиц без гражданства?

После окончания Второй мировой войны самым животрепещущим вопросом, стоявшим перед государствами-членами недавно созданной ООН, были судьбы миллионов людей, которые в результате войны стали беженцами или лицами без гражданства. По решению Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) 1949 года был создан специальный комитет, в задачи которого входила разработка Конвенции о статусе беженцев и лиц без гражданства и рассмотрение предложений по ликвидации без гражданства.

В результате проведенной работы члены Комитета разработали проект Конвенции о статусе беженцев и Протокол к предлагаемой Конвенции, который был посвящен лицам без гражданства. Комитет не рассмотрел в полном объеме пути ликвидации без гражданства, в основном, поскольку предполагалось, что этим вопросом будет заниматься недавно созданная Комиссия международного права.

Исторически как беженцы, так и лица без гражданства получали защиту и помощь от международных организаций, занимавшихся беженцами, которые были предшественниками УВКБ ООН. Проект Протокола по без гражданству должен был отразить эту связь между беженцами и лицами без гражданства. Однако ввиду острых потребностей беженцев и запланированного роспуска Международной организации по делам беженцев времени для детального анализа ситуации с апатридами на состоявшейся в 1951 году Конференции полномочных представителей, где должны были рассматриваться оба круга вопросов, было недостаточно. Поэтому в 1951 г. на Конференции была принята **Конвенция о статусе беженцев**, а принятие Протокола по вопросам лиц без гражданства было отложено на более поздний срок.

Согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев, беженцы без гражданства получают защиту как беженцы, поскольку произвольный отказ в гражданстве в силу расовых, религиозных или национальных причин, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов является указанием на необходимость признания соответствующего лица беженцем.

Что предусматривает Конвенция 1954 года о статусе апатридов?

Протокол по лицам без гражданства, который разрабатывался как приложение к Конвенции 1951 года о статусе беженцев, стал отдельной конвенцией в 1954 году. **Конвенция 1954 года является основным международным инструментом, предназначенным для регулирования и улучшения статуса лиц без гражданства и обеспечения лицам без гражданства основных свобод и прав без дискриминации.**

Положения этой Конвенции во многом сходны с положениями Конвенции 1951 года о статусе беженцев. **Присоединение к Конвенции не заменяет собой предоставление гражданства тем, кто родился и продолжительное время живет на территории государства.** Вне зависимости от широты прав, которыми наделяется лицо без гражданства, они не являются эквивалентом получения гражданства.

Конвенция 1954 года содержит четкое юридическое определение лица без гражданства: *"лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо Государством в силу его закона"* (понятие лица без гражданства *de jure*).

Кто является гражданином? Кто является лицом без гражданства?

Статус гражданина в силу закона означает, что данное лицо автоматически считается гражданином в силу условий, сформулированных в действующих нормативных правовых актах государства, относящихся к вопросам гражданства, или что гражданство было предоставлено данному лицу на основе решения, принятого соответствующими органами. Такими документами могут быть Конституция, Указ Президента или акт о предоставлении гражданства. Большинство людей считаются гражданами в силу действия законов только одного государства - как правило, законов государства, в котором данный индивидуум родился (*jus soli*), или законов государства, гражданами которого были его родители в момент рождения данного лица (*jus sanguinis*).

Лица, не получившие гражданства автоматически или на основании индивидуального решения в соответствии с законами государства, считаются **лицами без гражданства de jure** - эти лица не имеют гражданства со ссылкой на соответствующий закон.

При отсутствии свидетельств об обратном, человек считается имеющим гражданство. Однако иногда Государства, с которыми индивидуум имеет подлинную связь, не могут прийти к решению, какое из них должно предоставить ему гражданство. Такое лицо не может продемонстрировать, что *de jure* оно не имеет гражданства, однако у него нет гражданства, и оно не пользуется защитой государства. Такие лица считаются **лицами без гражданства de facto**.

Хотя разработчики Конвенции 1954 года осознавали необходимость разделения лиц, не имеющих гражданства *de jure* (лиц, не получивших

гражданства автоматически или на основе индивидуального решения в соответствии с законами одного из государств), и лицами, не имеющими гражданства *de facto* (лицами, которые не могут установить свое гражданство), они отметили сходство их положения. В Заключительном положении Конвенции 1954 года рассматривается вопрос о лицах, не имеющих гражданства *de facto*, и дается не обязательная для исполнения рекомендация о том:

"чтобы каждое из Государств-участников в случае признания действительными причин, по которым определенное лицо отказывается от защиты Государства, гражданином которого оно является, благожелательно рассмотрело возможность такого отношения к данному лицу, которое настоящая Конвенция предусматривает по отношению к лицам без гражданства".

Решение о том, имеет ли определенное лицо право пользоваться благами, предусмотренными Конвенцией, каждое из Государств-участников принимает в установленном им порядке. В случае необходимости представительства/офисы УВКБ ООН или его подразделения в штаб-квартире готовы оказать содействие в разработке и внедрении соответствующих процедур.

Что предусматривает Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства?

В августе 1950 года ЭКОСОС в своей резолюции поручил Комиссии международного права (КМП) разработку проекта международной конвенции или конвенций о ликвидации без гражданства. КМП разработал два проекта конвенций, оба из которых были посвящены проблеме без гражданства, возникающего в результате коллизии законов. В одной конвенции, посвященной *ликвидации* без гражданства в будущем, содержались положения, идущие гораздо дальше положений, содержащихся в проекте второй конвенции, которая предусматривала *сокращение* без гражданства в будущем. Участники конференции, созванной для рассмотрения этого вопроса, пришли к заключению, что первый проект является слишком радикальным, и решили продолжить работу над проектом Конвенции о сокращении без гражданства. Результатом этой работы стала **Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства** (далее – Конвенция 1961 года).

Положения Конвенции 1961 года направлены на предотвращение возникновения без гражданства при рождении, однако они не исключают возможности лишения гражданства при определенных обстоятельствах или ретроактивного предоставления гражданства всем лицам, которые в настоящее время не имеют гражданства. Конвенция также предусматривала

создание органа, в который лицо, подпадающее под действие Конвенции, могло бы обратиться с просьбой о рассмотрении его дела и оказания ему содействия при подаче заявления соответствующим властям. Позднее Генеральная Ассамблея ООН предложила УВКБ ООН играть роль этого органа.

КМП и государства-участники ООН приняли решение о необходимости оказания международной помощи апатридам, поскольку в том случае, если индивидууму отказано в гражданстве определенного государства, у него нет ни достаточных финансовых средств, ни опыта и квалификации, необходимых для подачи заявления о предоставлении гражданства властям соответствующего государства. Вряд ли можно ожидать, чтобы другое государство действовало в интересах такого лица. Представительство со стороны международной организации также позволяет избежать вопроса о том, является ли индивидуум субъектом международного права. Кроме того, организация, занимающаяся подобной деятельностью, в конечном счете накапливает опыт в этих вопросах, которые будет полезен не только с точки зрения предоставления рекомендаций заинтересованным лицам, но и для разработки путей получения гражданства со всеми правовыми последствиями и сокращения без гражданства в целом.

В целях сокращения без гражданства Конвенция 1961 года требует от государств, подписавших ее, принятия национального законодательства, которое отражало бы установленные стандарты в вопросах получения или потери гражданства. В случае возникновения разногласий между государствами, подписавшими Конвенцию, относительно ее толкования или применения и невозможности разрешения их иными способами, по просьбе одной из сторон дело может быть передано на рассмотрение в Международный суд.

Заключительное положение Конвенции содержит рекомендацию, во многом схожую с рекомендацией Заключительного положения Конвенции 1954 года, которое побуждает государства, ее подписавшие, в тех случаях, когда это возможно, распространять положения Конвенции на лиц без гражданства *de facto*.

Как законодательство о правах человека обеспечивает право на гражданство?

Право на гражданство рассматривается в ряде других международных правовых документов. **Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины** воспроизводит положения Всеобщей декларации прав человека, предусматривающие право на гражданство и право не быть лишенным гражданства. Она также призывает к «всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без дискриминации по половому

признаку». Первые три статьи Конвенции содержат конкретные положения относительно гражданства жены:

Статья 1 устанавливает, что *"ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены"*.

Статья 2 устанавливает, что *"ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо другого Государства, ни отказ кого-либо из его граждан от гражданства не будут препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина"*.

Статья 3, разделенная на две части, устанавливает, что *"иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан [Договаривающегося Государства], может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации"* и что *"дарование такого гражданства может быть объектом ограничений, устанавливаемых в интересах государственной безопасности или публичного порядка"*. Она также предусматривает, что Договаривающееся Государство не должно трактовать Конвенцию как *"затрагивающую какие-либо законодательства или судебную практику, согласно которым иностранка, состоящая в браке за кем-либо из его граждан, может по праву приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа"*.

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года обязывает Государства *"обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения"*, в частности, в области ряда основных прав человека, включая право на гражданство (статья 5).

В статье 24 **Международного пакта о гражданских и политических правах** говорится:

"Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства".

"Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя".

"Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства".

В статье 26 Пакта также утверждается: *"Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений,*

национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".

Статья 9 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. устанавливает:

"Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа".

"Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей".

Конвенция о правах ребенка 1989 года содержит две важные статьи, относящихся к гражданству:

Статья 2 предусматривает, что *"Государства - участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств"*.

Статья 7 устанавливает, что *"Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу"*. Эта статья, кроме того, устанавливает, что *"Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности, в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства"*.

В 1997 году была принята **Европейская конвенция о гражданстве** - еще один региональный документ, разработанный Советом Европы. Он возник из понимания необходимости в создании единого текста, который объединял бы все достижения во внутреннем законодательстве и международном праве в вопросах гражданства, которые имели место после того, как в Гагской конвенции 1930 года был рассмотрен вопрос коллизии законов о гражданстве. По существу, Конвенция 1997 года позволяет иметь несколько гражданств супругам, имеющим различные гражданства, и их детям. Кроме того, в Конвенции рассматриваются вопросы получения, сохранения, утраты и восстановления гражданства, процессуальных прав,

гражданства в контексте правопреемства государств, обязательств в отношении военной службы и вопросы предотвращения без гражданства. В отношении определения лица без гражданства в Конвенции делается ссылка на Конвенцию 1954 года о статусе апатридов, то есть, положения Европейской конвенции о гражданстве распространяются только на лиц без гражданства *de jure*.

Недавний опыт Европы в отношении правопреемства государств привел к признанию того факта, что большое количество людей рискуют стать лицами без гражданства, поскольку могут утратить свое гражданство до того, как приобретут новое. Стремясь избежать возникновения без гражданства в связи с правопреемством государств, которое может иметь место в результате передачи территории от одного государства другому, объединения государств, распада государства или отделения части или частей территории, европейские государства разработали проект Протокола к Европейской конвенции о гражданстве, в котором рассматривается именно эта проблема. Конкретизируя общие принципы Конвенции, касающиеся гражданства, Проект Протокола о предотвращении возникновения без гражданства в связи с правопреемством Государств содержит конкретные правила в отношении гражданства в случаях правопреемства Государств. В Статье 21 Протокола даются практические рекомендации по таким вопросам, как обязанности государств-преемников и государств-предшественников, правила доказывания, предотвращение возникновения без гражданства при рождении и облегчение процедуры приобретения гражданства лицами без гражданства.

2. Благоприятная среда по защите

2.1 Демографический профиль

В соответствии с данными, предоставленными Комитетом миграционной полиции Министерства внутренних дел Республики Казахстан (Миграционная полиция») в октябре 2011 года в Казахстане постоянно проживают 7 872 человека, зарегистрированные как лица без гражданства и получившие соответствующие документы. Фокус-группы идентифицировали множество людей, юридическая принадлежность которых к стране не установлена. Целый ряд людей из соседних стран СНГ, единственными документами, удостоверяющими личность, которых являются паспорта бывшего СССР или недействительные паспорта одной из стран СНГ, проживает в городе Алматы и в Южно-Казахстанской области.⁴ Данная часть населения без гражданства представлена, главным образом, лицами, которые

⁴ До настоящего времени была проведена Совместная оценка с небольшим числом лиц без гражданства, проживающих только в Алматы и Южно-Казахстанской области, а лица без гражданства или лица с не установленным гражданством могут проживать также и в других регионах страны.

переехали в Республику Казахстан из республик бывшего СССР, и членами их семей, а также трудовыми мигрантами из стран СНГ.

По данным НПО, лица без гражданства есть среди *оралманов*, которые являются этническими казахами, прибывшими в Казахстан в рамках специальной государственной политики и законодательных мер, которые были установлены для этнических казахов, проживающих по всему миру и желающих вернуться и жить в Казахстане как на своей исторической Родине.

Лица без гражданства есть также среди признанных беженцев, проживающих в Казахстане. Согласно информации, полученной от Комитета по миграции в 2010 году, из 603 беженцев, официально признанных Республикой Казахстан, 160 были из Афганистана и зарегистрированы как лица без гражданства; также есть 90 афганских детей. Однако, миграционные органы упоминали о целом ряде случаев, когда беженцы из Афганистана, которые были зарегистрированы как лица без гражданства впоследствии получили афганские паспорта, и заявили, что большая часть рассматриваемых лиц могла бы получить действительные паспорта, тем не менее они этого не делают, так как они утверждают, что не могут обратиться к государству, которое они покинули как беженцы. Опыт УВКБ ООН показывает, что при попытках повторного обращения за защитой своего государства афганские власти, как правило, признают афганских беженцев гражданами Афганистана, и последние перестают быть лицами без гражданства.

Всеобщая перепись населения проводилась в Республике Казахстан в 2009 году, и данные Агентства Республики Казахстан по статистике подтверждают то, что количество лиц без гражданства по результатам переписи населения в Казахстане значительно превышает официальные данные Комитета по миграции МВД РК и составляет **57278** человек, из них лица мужского пола – 28903, лица женского пола – 28375 (см. таблицу №1).

Среди лиц без гражданства доминируют жители села, их общее количество составляет 31660 человек, а в городах проживают 25618 лиц без гражданства.

Наибольшее количество лиц без гражданства проживают в Алматинской области – 17016 человек, далее в Мангистауской области -8807, Южно-Казахстанской области – 8675, в городе Алматы – 5156, Карагандинской области – 3636, Жамбылской области -2820 лица без гражданства.

Таблица №1

2009 жылғы Халық санағының қорытындылары бойынша азаматтығы жоқ адамдар /Лица без гражданства по итогам Переписи населения 2009 года

адам / человек

	Ерлер және	соның ішінде/из них:
--	------------	----------------------

	әйелдер, адам / Мужчины и женщины, человек	Қала / Город		Ауыл / Село	
		Ерлер/ Мужчин	Әйелдер / Женщин	Ерлер / Мужчин	Әйелдер / Женщин
Қазақстан Республикасы/Республика Казахстан	57278	12873	12745	16030	15630
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	15418	3141	3121	4695	4461
15-64 жас/лет	39577	9316	8876	10820	10565
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	2283	416	748	515	604
Ақмола облысы/Ақмолинская область	1909	287	248	708	666
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	456	59	44	167	186
15-64 жас/лет	1355	209	178	519	449
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	98	19	26	22	31
Ақтөбе облысы/Актюбинская область	1662	438	488	370	366
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	620	158	163	153	146
15-64 жас/лет	960	263	291	203	203
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	82	17	34	14	17
Алматы облысы/Алматинская область	17016	1129	1182	7459	7246
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	4215	275	271	1910	1759
15-64 жас/лет	12051	788	819	5269	5175
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	750	66	92	280	312
Атырау облысы/Атырауская область	492	164	174	80	74
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	96	33	33	12	18
15-64 жас/лет	381	127	134	68	52
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	15	4	7	0	4
Батыс Қазақстан облысы/Западно-Казахстанская область	517	163	156	110	88
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	123	33	30	39	21
15-64 жас/лет	360	124	109	65	62
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	34	6	17	6	5
Жамбыл облысы/Жамбылская область	2820	350	365	1003	1102
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	738	71	80	308	279
15-64 жас/лет	1951	264	259	658	770
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	131	15	26	37	53
Қарағанды облысы/Карагандинская область	3636	1586	1530	272	248
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	899	367	387	75	70
15-64 жас/лет	2565	1165	1050	190	160
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	172	54	93	7	18

Қостанай облысы/Костанайская область	829	212	194	211	212
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	176	50	42	43	41
15-64 жас/лет	603	154	133	159	157
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	50	8	19	9	14
Қызылорда облысы/Кызылординская область	540	96	101	180	163
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	192	23	28	72	69
15-64 жас/лет	333	69	69	104	91
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	15	4	4	4	3
Манғыстау облысы/Мангистауская область	8807	1688	1723	2791	2605
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	2756	447	461	961	887
15-64 жас/лет	5860	1212	1200	1784	1664
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	191	29	62	46	54
Оңтүстік Қазақстан облысы/Южно-Казахстанская область	8675	2423	2536	1777	1939
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	3240	880	893	703	764
15-64 жас/лет	5215	1484	1556	1041	1134
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	220	59	87	33	41
Павлодар облысы/Павлодарская область	1194	335	363	261	235
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	282	48	50	96	88
15-64 жас/лет	795	255	249	155	136
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	117	32	64	10	11
Солтүстік Қазақстан облысы/Северо-Казахстанская область	896	187	155	312	242
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	180	49	30	58	43
15-64 жас/лет	659	130	119	231	179
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	57	8	6	23	20
Шығыс Қазақстан облысы/Восточно-Казахстанская область	1533	277	316	496	444
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	237	27	22	98	90
15-64 жас/лет	1239	245	287	374	333
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	57	5	7	24	21
Астана қ.ә./Астана г.а.	1596	884	712	0	0
соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	330	179	151	0	0
15-64 жас/лет	1226	689	537	0	0
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	40	16	24	0	0
Алматы қ. ө./Алматы г.а.	5156	2654	2502	0	0

соның ішінде жас топтары бойынша / в том числе по возрастам					
0-14 жас/лет	878	442	436	0	0
15-64 жас/лет	4024	2138	1886	0	0
65 және одан үлкен жаста/лет и старше	254	74	180	0	0

По информации офиса Фонда народонаселения ООН в Алматы, лицам без гражданства была предоставлена возможность идентификации себя как таковым во время проведения переписи. Однако, методология, которая использовалась при сборе информации о лицах без гражданства, не была достаточно конкретной, то есть в рамках переписи не было внедрено механизма в отношении лиц, идентифицировавших себя как лица без гражданства, который позволил бы проверить фактический статус их принадлежности к гражданству какого-либо государства.

С позиции Комиссии по правам человека, данные по количеству лиц без гражданства по переписи населения в 2009 году не могут послужить объективными данными из-за несовершенства методологии опроса населения по вопросам безгражданства.

Все лица, официально признанные как лица без гражданства и проживающие в Казахстане, имеют удостоверение лица без гражданства, выданное госорганами Республики Казахстан, и пользуются правами и свободами, предусмотренным законодательством Республики Казахстан и ее международными обязательствами в сфере прав человека.

2.2 Причины безгражданства

Многие незарегистрированные лица без гражданства, участвовавшие в фокус-группах, а также госорганы, работающие с лицами без гражданства, упоминали о трудностях при получении документов из страны прежнего места жительства, чтобы доказать непринадлежность к гражданству этой страны, что является одним из препятствий для официального признания статуса лица без гражданства или для приобретения гражданства.

Согласно пункту 3 ст.10 Конституции Республики Казахстан, за гражданином Республики не признается гражданство другого государства.

Согласно Конституции РК (*статья 12*) и Закону РК «О гражданстве Республики Казахстан» (далее - Закон) иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности наравне с гражданами РК.

Статьей 15 Закона определено, что иностранцы и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство Республики Казахстан.

Условия приема в гражданство РК оговорены в статье 16 Закона. В гражданство РК могут быть приняты лица, постоянно проживающие на

территории Республики Казахстан на законных основаниях не менее пяти лет либо состоящие в браке с гражданами Республики Казахстан не менее трех лет.

С 1 июля 1997 года согласно постановлению Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 1996 года № 1137 «О мерах по ускорению процесса обмена выдачи паспортов и удостоверений личности гражданина Республики Казахстан», в целях своевременного завершения документирования населения была прекращена выдача паспортов образца 1974 года.

Паспорта бывшего СССР, в которых имелись отметки о принадлежности владельца к гражданству к какой-либо из стран СНГ, были действительны на территории Казахстана до завершения обмена документов в этих странах. В их паспортах проставлялся штамп о регистрации (прописке) по постоянному месту жительства на территории РК.

Статус лица без гражданства получили и лица, имеющие паспорта СССР образца 1974 года без отметок о принадлежности к какому-либо гражданству, и не подпадающие под условия статьи 3 Закона «О гражданстве Республики Казахстан», а также лица, которые в тот период временно пребывали в Казахстане по паспортам образца 1974 года.

Согласно пункту 74 Инструкции по применению Правил въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранцев на территории Республики Казахстан (*утверждена совместным приказом МВД от 9 апреля 2004 года № 215, МИД от 14 апреля 2004 года № 08-1/93 и Председателя Агентства РК по миграции и демографии от 14 апреля 2004 года № 35-п*) - иностранцам, постоянно проживающим в Республике Казахстан, которые в течение шести месяцев со дня окончания срока действия имеющихся у них паспортов не предъявляют новых или продленных документов, органами внутренних дел на основании заключения выдаются удостоверения лица без гражданства.

Эта же норма имела и в ранее действовавшей Инструкции, утвержденной совместным приказом МВД РК от 28 июля 2000 года № 422 и МИД РК от 8 августа 2000 года № 100. Удостоверение лица без гражданства, если его владелец предъявлял в органы внутренних дел действующий паспорт, заменялся видом на жительство в Республике Казахстан иностранного гражданина.

Удостоверение лица без гражданства выдавалось для следования в соответствующее Посольство и документирования национальными паспортами.

В конечном итоге, эти лица не обратились в свои Посольства, остались в Казахстане и до настоящего времени остаются гражданами стран, из

которых прибыли (по законодательству стран их гражданства) (Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан).

Согласно статье 17 Закона, ходатайство о приеме в гражданство отклоняется, если лицо состоит в гражданстве других государств.

Соответственно при подаче ходатайства о приеме в казахстанское гражданство, от них требуется справка о выходе из гражданства страны исхода.

В настоящее время, эти лица могут обратиться в Посольство своей страны о выходе из гражданства или за получением национального паспорта, после этого могут подать ходатайство в установленном порядке о приеме в гражданство Казахстана.

В соответствии с Конституцией РК (пункт 1 статьи 10) - гражданство Республики Казахстан приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

Статьей 14 Закона «О гражданстве РК» определено, что - ребенок, родившийся на территории Республики Казахстан у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории Республики Казахстан, является гражданином Республики Казахстан.

Гражданам Республики Казахстан органами юстиции выдаются: паспорт и удостоверение личности гражданина Республики Казахстан.

В этой связи, ребенок лиц без гражданства, родившийся на территории Республики Казахстан по желанию родителей может быть документирован паспортом гражданина Республики Казахстан.

В тоже время, практика показывает, что лица без гражданства не спешат документировать своих детей паспортами гражданина Республики Казахстан, поскольку в случае их выезда за рубеж и при желании принять гражданство другой страны, встанет вопрос о выходе их ребенка из гражданства Республики Казахстан, на что потребуется длительное время и материальные затраты.

В связи с этим, в большинстве случаев они документируются удостоверением лица без гражданства.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2008 года № 1235 утвержден образец нового удостоверения лица без гражданства, содержащего электронные носители информации. Данное удостоверение изготавливается в соответствии с международными требованиями и стандартами, предъявляемыми к машиночитаемым проездным документам.

Удостоверение лица без гражданства выдается лицам без гражданства, достигшим 16-летнего возраста, постоянно проживающим на территории Республики Казахстан, сроком на 10 лет и подтверждает личность владельца на территории республики и за ее пределами.

При выезде за границу без родителей, опекунов и попечителей удостоверение лица без гражданства может выдаваться лицам младше 16 лет.

Таким образом, в настоящее время дети лиц без гражданства имеют доступ к получению документов, удостоверяющих личность, наравне с детьми граждан Республики Казахстан.

Следует отметить, что одним из условий регистрации в качестве лица без гражданства в Республике Казахстан является предоставление документа *о финансовой состоятельности*, подтверждающего наличие средств к существованию. Отсутствие достаточных личных денежных средств или подтверждения от спонсоров, предоставляющих средства к существованию, может также явиться препятствием для надлежащей регистрации в Республике Казахстан испытывающих нужду лиц без гражданства⁵.

2.3 Идентификация лиц без гражданства и без документов

Официально в Казахстане насчитывается около 8 тысяч лиц без гражданства. Это лица, уже документированные удостоверением лица без гражданства. Однако, реальное количество лиц без гражданства значительно превышает вышеприведенную цифру. В подавляющем большинстве случаев они не имеют документов, удостоверяющих личность, и попадают лишь в поле зрения миграционной полиции, которая не решает коренным образом их проблему отсутствия документов. Среди лиц без гражданства преобладают жители Казахстана и других постсоветских стран, не документированные национальными документами, удостоверяющими личность, после развала СССР. Они остались вне поля зрения государственных органов, ответственных за документирование населения. Отсутствие документов ограничивает такие основные права человека, как право на образование, право на труд, право на получение квалифицированной медицинской помощи, право на получение социальных пособий и пенсий, доступ к достаточному жилью, человек даже не может зарегистрировать свой брак, а также рождение своих детей. Кроме того, поскольку они не могут легально трудоустроиться, они не имеют постоянных заработков. Для получения или восстановления документов необходимы средства в размере от 10 до 100 тыс. тенге, учитывая различные сборы, пошлины и штрафы. Таких денег у них, как правило, нет. Кроме того, у лиц без документов и гражданства рождаются дети, которых также невозможно документировать без документов родителей.

⁵ См. Правила подтверждения иностранными гражданами и лицами без гражданства, претендующими на получение разрешений на постоянное проживание в Республике Казахстан, своей платежеспособности в период пребывания в Республике Казахстан утвержденные постановлением Правительства РК от 26 ноября 2003 года №1185.

Еще одной проблемой является зависимость людей без документов от любых лиц, осуществляющих властные полномочия. Они являются питательной средой для коррупции и торговли людьми.

На сегодняшний день возможность бесплатного документирования существует лишь для лиц без определенного места жительства в некоторых городах Казахстана, в частности, в гг. Астане, Актобе. В таком крупнейшем мегаполисе Центральной Азии, как Алматы, к сожалению, не существует этой возможности, поскольку расходы на документирование утверждаются решением маслихата, а в г. Алматы такие расходы не заложены в бюджет местного Центра социальной адаптации для лиц без определенного места жительства. Общественный фонд «Международная правовая инициатива» реализовал проект при поддержке Посольства Канады по оказанию помощи лицам без документов, в частности, оплаты расходов, связанных с документированием. В настоящее время ОФ «Международная правовая инициатива» оказывает помощь 25 лицам – гражданам Казахстана и лицам без гражданства.

Точное количество лиц без документов, среди которых есть и лица без гражданства, на сегодняшний день неизвестна, по крайней мере, официально не озвучивалась. Хотя, учитывая концентрацию функций в Министерстве внутренних дел, это сделать технически несложно – достаточно лишь дать задание участковым полицейским всей страны выявить на своем участке таких лиц. Таким образом, за короткий промежуток времени можно установить более-менее достоверную численность людей без документов в Казахстане и принять меры к их скорейшему документированию.

На наш взгляд, эта ситуация должна быть решена государством в кратчайший срок. Мы предлагаем провести широкомасштабную акцию по выявлению и документированию всех лиц без документов, удостоверяющих личность, находящихся в таком положении длительное время, а также освободить их от административной ответственности за отсутствие документов, удостоверяющих личность. Тем самым Казахстан обеспечит доступ людей без документов и членов их семей к основным правам человека, начиная от гражданских и политических, заканчивая экономическими, социальными и культурными правами. Кроме того, рекомендуем отменить административную ответственность за отсутствие документов, удостоверяющих личность, предусмотренную ст. 377 КоАП РК, поскольку обязанность документирования лежит на государстве, документы, удостоверяющие личность, также принадлежат государству, именно оно в первую очередь заинтересовано в том, чтобы все население Казахстана было документировано.

Фокус-группы, проведенные для небольшого числа лиц, зарегистрированных в Республике Казахстан как лица без гражданства, а также лиц, гражданство которых не установлено, показали, что не

существует систематического метода идентификации лиц без гражданства. Существующий метод идентификации ограничивается либо подачей заявления в соответствующие государственные органы лицами, желающими легализовать свой статус пребывания в стране, либо направлением лиц с незаконным статусом пребывания в миграционные органы соответствующими местными государственными органами. Так, например, представители отдела записи актов гражданского состояния (ЗАГС) сообщили, что они направляют лиц с недействительными документами в миграционные органы для получения либо удостоверения лица без гражданства, либо национальных паспортов, если такие лица обращаются в их органы для регистрации брака или рождения, при которой требуются указанные документы.

2.4 Международные и региональные документы

Республика Казахстан не является участником Конвенции 1954 года о статусе лиц без гражданства (апатридов) и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.

Тем не менее, Казахстан является участником ряда международных и региональных договоров, которые регулируют вопросы, связанные с гражданством, или могут оказаться полезными для предотвращения и сокращения без гражданства в стране. Так, например, Казахстан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) в 2005 г., Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) в 1998 г., Конвенцию о правах ребёнка (КПР) в 1999 г., Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в 1998 г. и Дополнительный протокол 1 к данной Конвенции в 2001 г., Конвенцию о гражданстве замужней женщины. Кроме того, Казахстан является участником других договоров о правах человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), которые распространяются на всё население региона, включая лиц без гражданства.

Республика Казахстан является участником таких региональных документов, как Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, принятая 26 мая 1995 г. в Минске, Белоруссия (Минская Конвенция о правах человека 1995г.). Минская Конвенция о правах человека 1995 г. предусматривает все основные гражданские, политические, экономические и социальные права и свободы человека, содержащиеся в международных договорах по правам человека, включая право каждого человека на

гражданство и гарантию того, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство (статья 24).

Другие важные региональные и двусторонние документы, ратифицированные Казахстаном:

Договор о правовом статусе граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан;

Договор между Республикой Казахстан и Монголией об урегулировании вопросов добровольного переселения и гражданства лиц, прибывших в РК по трудовым договорам (подписан в Алматы 2 декабря 1994 года);

Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (подписано в Москве 26 февраля 1999 г.) (Многостороннее соглашение).

Аналогичное соглашение также было заключено между Республикой Казахстан и Украиной⁶.

2.5 Национальная правовая система

Конституция Республики Казахстан предусматривает основные принципы гражданства, такие как единство и равенство граждан Казахстана независимо от способа приобретения гражданства и запрет на двойное гражданство.

Правила приобретения и прекращения гражданства Казахстана предусмотрены в Законе Республики Казахстан «О гражданстве» от 20 декабря 1991 г. («Закон о гражданстве 1991 г.»). Имеется ряд нормативно-правовых актов, перечисленных ниже, которые регулируют или охватывают вопросы гражданства и без гражданства:

Указ Президента Республики Казахстан от 10 октября 2006 года № 198 «О Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан»;

Постановление Правительства Республики Казахстан от 14 декабря 2009 года № 2106 «Об утверждении стандартов государственной службы по принятию и выходу из гражданства Республики Казахстан»;

Инструкции по изучению вопросов, касающихся гражданства Республики Казахстан, органами внутренних дел, одобренные приказом Министра внутренних дел РК за № 556 от 23 августа 2002 года («Инструкции по гражданству МВД РК»);

⁶ См. Соглашение между Республикой Казахстан и Украиной об упрощенном порядке приобретения и прекращения гражданства гражданами Республики Казахстан, постоянно проживающими в Украине, и гражданами Украины, постоянно проживающими в Республике Казахстан, и предотвращении случаев без гражданства и двойного гражданства.

Инструкции по оформлению документов, касающихся вопросов гражданства в Республике Казахстан, зарубежными представительствами Республики Казахстан, одобренные приказом Государственного секретаря – Министра иностранных дел 08-1-1-1/13 от 19 января 2011 года («Инструкции по гражданству МИД РК»).

Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года предусматривает положения о выдаче удостоверений лицам без гражданства (Закон о миграции 2011 года).

Следующие подзаконные акты были приняты во исполнение положений Закона о миграции, а также ряд процедурных вопросов, касающихся применения и выдачи вида на жительство и свидетельства лицам без гражданства («Свидетельство лица без гражданства»):

1. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении правил документального оформления и регистрации населения Казахстана» от 12 июля 2000 года № 1063 («Правила документального оформления 2000 года»);

1. Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах регулирования временного проживания иностранцев в Республике Казахстан» от 28 января 2000 года № 136 («Регулирование пребывания 2000 года»);

2. Инструкция «По применению правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденная приказом Министра внутренних дел» от 4 июня 2005 года № 338 («Инструкция МВД к правилам документального оформления»);

3. Инструкции «По применению правил въезда и пребывания иностранцев в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан и организации оперативной и сервисной работы органов внутренних дел по предупреждению и подавлению нелегальной миграции иностранцев на территории Республики Казахстан», одобренные совместным приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 9 апреля 2004 года № 215, Министра иностранных дел Республики Казахстан от 14 апреля 2004 года № 08-1/93 и Председателя Агентства Республики Казахстан по миграции и демографии от 14 апреля 2004 года №35 («Совместный приказ 2004 года»);

4. Стандарты оказания государственных услуг «О выдаче удостоверений лиц без гражданства иностранцам, проживающих постоянно в Республике Казахстан», утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 декабря 2009 года № 2101 («Стандарты выдачи удостоверения без гражданства и вида на жительство»);

5. Стандарты оказания государственных услуг «Регистрация и выдача вида на постоянное жительство в Республике Казахстан иностранцам и лицам без гражданства», утвержденные постановлением Правительства

Республики Казахстан от 14 декабря 2009 года № 2102 («Стандарты регистрации иностранцев и лиц без гражданства для постоянного проживания»);

б. Стандарты предоставления государственных услуг «Регистрация иностранцев и лиц без гражданства, которые временно пребывают в Республике Казахстан», утвержденные постановлением Правительства Казахстана от 14 декабря 2009 года №2105 («Стандарты регистрации иностранцев и лиц без гражданства для временного проживания»).

Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года («Закон об иностранцах 1995 года») предусматривает правовой режим для иностранцев и лиц без гражданства и устанавливает стандарты обращения, включая основные права человека, такие как право на образование, медицинскую помощь, социальную защиту, трудоустройство и право собственности. Процедуры реализации прав, обозначенные в Законе о правовом положении иностранцев от 1995 года, разработаны в различных нормативных правовых актах и административных правилах и будут анализироваться в данном докладе.

2.6 Определение лица без гражданства

Лицо, которое не является гражданином Республики Казахстан и не имеет доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, официально признается лицом без гражданства (статья 2 Закона о правовом положении иностранцев). Вышеупомянутое определение, в зависимости от его толкования, потенциально включает лиц, не оговоренных статьей 1 Конвенции 1954 года, например, лиц, которые имеют гражданство, но не имеют документов, удостоверяющих личность, или проездных документов, в которых указывается их гражданство. Правила пребывания 2000 г., которые были приняты к исполнению в дополнение к Закону о правовом положении иностранцев 1995 г., способствуют обоснованию такого широкого толкования определения без гражданства, предлагая правила выдачи удостоверений лиц без гражданства иностранцам, которые не могут предъявить новый иностранный паспорт в течение шести месяцев со дня истечения срока действия имеющихся у них паспортов (параграф 24).

2.7 Уполномоченные государственные органы

В соответствии с Законом о гражданстве 1991 г. Министерство внутренних дел РК и его территориальные органы отвечают за установление принадлежности лиц к гражданству Республики Казахстан, принимая

заявления по вопросам гражданства Республики Казахстан и регистрируя выход из гражданства и утрату гражданства Республики Казахстан (статья 30 Закона о гражданстве 1991 г.), а также выдавая вид на жительство и удостоверение лица без гражданства.

Уполномоченный орган по вопросам миграции населения (ст.9 Закона о миграции 2011 года) в лице Комитета миграционной полиции МВД РК и его территориальных органов:

- осуществляет учет и регистрацию иностранцев и лиц без гражданства;
- выдает иностранцам и лицам без гражданства разрешения на временное и постоянное проживание в Республике Казахстан;
- принимает решения о присвоении статуса оралмана, беженца, переселенца и назначении выплат единовременных пособий, средств на приобретение жилья оралманам, включенным в квоту иммиграции оралманов.

Дипломатические представительства Министерства иностранных дел Республики Казахстан принимают заявления о вступлении в гражданство, а также регистрируют граждан, постоянно проживающих за границей, а также тех, кто утрачивает свое гражданство за время пребывания за границей. Защита конкретных прав лиц без гражданства осуществляется судами и соответствующими исполнительными органами, отвечающими за защиту гражданских и социально-экономических прав (статья 18 Закона о правовом положении иностранцев 1995 г.).

2.8 Партнерские связи

По данным Представительства УВКБ ООН в Казахстане, уровень сотрудничества и партнерских отношений между УВКБ и другими агентствами ООН низок. Никаких совместных действий или программ по борьбе с безгражданством или обеспечению защиты прав лиц без гражданства на уровне страны не предпринималось УВКБ ООН, другими агентствами ООН или международными организациями. Ни один из проектов по населению или проектов, связанных с детьми, которые осуществляются ЮНИСЕФ или Фондом народонаселения ООН, не ставил своей целью сокращение или предотвращение безгражданства или защиту лиц без гражданства, хотя они могут обеспечить охват этих групп в составе всего населения.

2.9 Отношения между Правительством Республики Казахстан и УВКБ ООН

На конструктивной основе осуществляется сотрудничество Правительства Республики Казахстан и УВКБ ООН по разным видам

деятельности, связанных с беженцами, таких как укрепление потенциала и усиление системы предоставления убежища страной посредством совместных консультаций, рабочих групп по Закону о беженцах и взаимодействия по отдельным ходатайствам о предоставлении убежища.

В ходе подготовки Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан активно сотрудничала с Представительством УВКБ ООН в Казахстане. Сотрудники УВКБ ООН участвовали в качестве независимых консультантов в ходе подготовки названного Национального плана действий.

В контексте развития регионального сотрудничества необходимо отметить успешное проведение 15-16 марта 2011г. в г.Алматы совместной с УВКБ и МОМ региональной конференции по защите беженцев и международной миграции в ЦА.

По итогам конференции была принята Декларация, предусматривающая создание региональной Рамочной структуры, которая бы объединила усилия всех заинтересованных сторон – правительств, международных организаций и НПО.

В этой связи в качестве дальнейших практических шагов по реализации достигнутых договоренностей предлагаем организовать встречу в Астане на уровне дипломатических миссий стран региона для обсуждения дальнейших мер по учреждению Рамочной структуры.

В этой связи необходимо дальнейшее усиление гуманитарной роли УВКБ ООН и углубление его сотрудничества с правительствами по всем направлениям.

Казахстан привержен своим обязательствам по Конвенции о статусе беженцев и намерен далее оставаться активным партнером УВКБ ООН в регионе и расширять взаимодействие по улучшению ситуации с беженцами и лицами без гражданства.

2.10 Национальная и региональная политика развития

Множество направлений социально-экономического развития было принято Республикой Казахстан после провозглашения независимости, например, Стратегический план развития Республики Казахстан до 2010 г. (Стратегический план). Кроме того, принята Стратегия социально-экономического развития страны до 2020 г.

В рамках своей основной цели по реформированию социальной сферы, Стратегический план нацелен на улучшение общей демографической ситуации, достижение гендерного равенства женщин в обществе, расширение экономических возможностей членов общества с низким уровнем доходов, стимулирование занятости в зарождающихся секторах экономики,

повышение уровня жизни и занятости и снижение уровня бедности, гарантируя всеобщий доступ к медицинским услугам, общему и профессиональному образованию, безопасности и широкому спектру других услуг социального обеспечения, предоставляемых населению.

3. Предотвращение и сокращение безгражданства

3.1 Предотвращение и сокращение безгражданства в результате правопреемства государственной власти и реализации государственных стратегий

Распад бывшего СССР привел к преемству государственной власти и возникновению новых независимых государств на его прежних территориях. Республика Казахстан провозгласила свою независимую государственность и гарантировала сохранение гражданства СССР каждому гражданину Республики Казахстан⁶.

В 1991 г. СССР прекратил свое существование как государство. В этой связи гражданство СССР больше уже не существовало, и граждане бывших союзных республик столкнулись с проблемой смены гражданства. В течение того же года Республика Казахстан подтвердила принятие своего гражданства, одобрив Конституционный закон о независимости (статья 7), за которым последовала Конституция Республики Казахстан (статья 10). Со вступлением в силу Закона о гражданстве в 1991 году произошла смена гражданства и замена документов, удостоверяющих личность, бывшего СССР после того, как преемство государственной власти стало ключевым вопросом в обеспечении безопасного перехода от советского гражданства к новому гражданству Республики Казахстан. Именно по этим причинам Правительство страны приняло постановление о замене старых паспортов СССР вновь выпущенными национальными паспортами и удостоверениями личности гражданина Республики Казахстан до 1 марта 1999 г.⁷

По имеющимся данным, были люди, которым не удалось произвести замену своих старых паспортов СССР до истечения установленного срока⁸. Кроме того, лица с паспортами бывшего СССР, которые прибыли в страну после вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г.⁹ и которые не были рождены в Казахстане, не имели право на автоматическое приобретение

⁶ См. Статью 5 Декларации о суверенитете

⁷ Постановление Кабинета министров Республики Казахстан от 5 апреля 1993 г. № 256 и Положение о паспортной системе в Республике Казахстан, утвержденное указанным постановлением и дополненное постановлениями Правительства Республики Казахстан от марта 1996 г. № 277, от 18 сентября 1996 г. № 1137, от 10 апреля 1997 г. № 314, и от 4 декабря 1998 г. № 1235

⁸ В 2008 г. Министерство юстиции Республики Казахстан сообщило о приблизительно 4 617 заявлениях (поданных в течение первых 10 месяцев года) о замене старых советских паспортов жителями Казахстана. Министерство пояснило, что такие заявления не могут быть отклонены несмотря на то, что ходатайствующие лица подали их после истечения установленного срока, т.е. 1 марта 1999 г.. Однако, такие заявления обрабатываются только при условии, что миграционные органы Республики Казахстан подтверждают принадлежность ходатайствующего лица к гражданству Республики Казахстан. Источник: <http://www.minjust.kz/en/node/387>, 10 мая 2010 г.

⁹ Закон о гражданстве 1991 г. вступил в силу 1 марта 1992 г.

гражданства страны. Сейчас эти лица находятся в числе лиц без гражданства или подвержены риску без гражданства. Закон о гражданстве 1991 года частично разрешил ситуацию с жителями бывшего СССР, позволяя им получить гражданство без необходимости постоянного проживания в Казахстане на протяжении пяти лет при условии, что у них есть близкий родственник, такой как ребенок, супруг(а), родитель(и), дед или бабушка, брат или сестра, который состоит в гражданстве Республики Казахстан; а также при условии, что человек прибыл в Казахстан с целью постоянного проживания. Все другие жители бывшего СССР, которые не успели получить гражданство до вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г. или не имеют близких родственников, которые являются гражданами Республики Казахстан, вправе получить гражданство Республики Казахстан в установленном законом порядке. Существующие положения, регулирующие предоставление гражданства подданным бывшего СССР, которые еще не приобрели гражданство Республики Казахстан, являются важными инструментами для устранения риска безгражданства и улучшения текущей ситуации с безгражданством.

3.2 Предотвращение и сокращение безгражданства посредством приобретения гражданства

Статья 5 Закона о гражданстве 1991 г. гарантирует равное обращение ко всем гражданам независимо от способа получения гражданства. В своем Постановлении об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции РК от 1 декабря 2003 г. («Постановление Конституционного совета 2003 г.») Конституционный совет Республики Казахстан выразил мнение, что принцип равенства гражданства, сформулированный в статье 10 Конституции, означает равенство прав, свобод и обязанностей граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, языка, отношения к религии или убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств. Ни одно положение Закона о гражданстве 1991 г. не допускает дискриминацию, в результате которой отдельные лица или группы лиц могут быть лишены гражданства или им может быть отказано в гражданстве.

Законодательство Казахстана устанавливает четыре общих способа приобретения гражданства (статья 4 Закона о гражданстве 1991 г.), которые являются приобретением:

- при рождении;
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- на основаниях или способом, предусмотренным межправительственными соглашениями страны;

- на других основаниях, предусмотренных Законом о гражданстве 1991 года.

На наш взгляд, каждый из этих четырех способов способствует предотвращению безгражданства; хотя они не содержат все необходимые гарантии, предоставленные международным правом.

Предотвращение безгражданства посредством приобретения гражданства при рождении:

Четыре различных статьи Закона о гражданстве 1991 г. регулируют приобретение гражданства при рождении. Приобретение гражданства страны при рождении зависит от наличия либо статуса гражданина у одного из родителей (обоих родителей) ребенка на момент рождения, либо вида на жительство Республики Казахстан у родителей ребенка (если родители на законных основаниях постоянно проживают в стране, тогда их детям может быть предоставлено гражданство).

Материальное право: Абсолютный *принцип крови* применяется к ребенку, чьи родители являются гражданами страны, и такой ребенок приобретает гражданство независимо от места рождения (статья 11, Закон о гражданстве 1991 г.). При различном гражданстве родителей, один из которых к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, ребенок является гражданином Республики Казахстан, если:

- i. он родился на территории Республики Казахстан, или
- ii. он родился вне пределов Республики Казахстан, но родители или один из них имели на момент рождения ребенка постоянное место жительства на территории Республики Казахстан (статья 12).

Гражданство ребенка, рожденного вне пределов Республики Казахстан, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, а другой являлся иностранным гражданином, определяется по взаимному соглашению родителей, выраженному в письменной форме (статья 12, часть 2). *Принцип крови* также применяется, и ребенок является гражданином Республики Казахстан независимо от места рождения, если один из родителей к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, а другой являлся лицом без гражданства, либо его гражданство неизвестно. В случае установления отцовства ребенка, мать которого является лицом без гражданства, а отцом признается гражданин Республики Казахстан, ребенок, не достигший 14 лет, автоматически становится гражданином Республики Казахстан независимо от места рождения. Если такой ребенок проживает за пределами Республики Казахстан, его гражданство определяется по письменному заявлению родителей (статья 12, часть 4). Находящийся на территории Республики Казахстан ребенок, оба родителя которого

неизвестны, является гражданином Республики Казахстан (статья 13). Ребенок, родившийся у лиц без гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории Республики Казахстан, является гражданином Республики Казахстан (статья 14).

Гражданство ребенка, родившегося на территории Республики Казахстан у иностранцев различного гражданства, имеющих постоянное место жительства на территории Республики Казахстан, определяется по нотариально удостоверенному соглашению родителей, выраженному в письменной форме (ст.14, часть 2).

Ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве иностранного государства, не является гражданином Республики Казахстан независимо от места его рождения (ст.11-1).

Процедурные вопросы и внутренняя последовательность:

Положения части 2 статьи 12 Закона о гражданстве 1991 г., которые рассматривают гражданство детей, рожденных за пределами страны, чьи родители имеют разное гражданство (один из которых является гражданином Республики Казахстан) и проживают за пределами Казахстана на момент рождения ребенка, могут увеличить риск безгражданства ребенка, если родители не могут прийти к согласию относительно гражданства ребенка. Закон о гражданстве 1991 г. не устанавливает порядок приобретения гражданства такими детьми в случае отсутствия согласия между родителями. Ни Инструкции МВД РК, ни Инструкции МИД РК о гражданстве не рассматривают такие случаи и не предоставляют механизма приобретения гражданства, если родители не могут прийти к согласию. Кроме того, ни один из применимых законодательных актов Казахстана не устанавливает срок, в течение которого родители должны прийти к согласию и определить гражданство своих детей, что увеличивает риск безгражданства.

Статья 14 Закона о гражданстве 1991 г. обуславливает приобретение гражданства ребенком лиц без гражданства при рождении такого ребенка на территории Республики Казахстан на основании наличия у родителей постоянного места жительства в Республике Казахстан. Это условие, однако, не распространяется на лиц без гражданства, которые официально не зарегистрированы.

Проблема наличия действительных документов, удостоверяющих личность, у лиц без гражданства может возникнуть при следующих обстоятельствах. Во-первых, положение может не распространяться на лиц без гражданства, которым не был присвоен официальный статус лиц без гражданства и которые не имеют соответствующих подтверждающих документов, как упомянуто выше¹⁰.

¹⁰ Пункт 12 Стандарта выдачи удостоверения лица без гражданства и вида на жительство требует, чтобы лицо без гражданства предъявило документ, удостоверяющий личность для выдачи ему/ей удостоверения лица без гражданства.

Во-вторых, рождение детей лиц без гражданства на территории страны может быть подтверждено только регистрацией рождения и свидетельством о рождении. Правила о порядке регистрации актов гражданского состояния в Республике Казахстан, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 мая 1999 г. № 620 («Правила регистрации актов гражданского состояния 1999 г.»), допускают регистрацию рождения в Республике Казахстан детей лиц без гражданства при условии, что родители представляют действительные документы, удостоверяющие личность (пункты 6.4 и 33). Это положение не позволяет лицам без гражданства, не имеющим документов (например, владельцам паспортов бывшего СССР), регистрировать рождение своих детей и, следовательно, не дает таким детям возможности приобрести гражданство при рождении согласно части 2 статьи 12 Закона о гражданстве 1991 г.

В-третьих, не имеющие гражданства родители ребенка должны доказать факт своего постоянного проживания в стране. Согласно Закону о правовом положении иностранцев 1995 г., постоянно проживающими в Республике Казахстан признаются иностранцы и лица без гражданства, получившие на то разрешение и документ на право постоянного проживания, выданный государственными органами Республики Казахстан (статья 4). Кроме того, Правила документирования 2000 года указывают, что удостоверения лиц без гражданства должны выдаваться лицам без гражданства, постоянно проживающим в стране (пункт 7), поскольку они регистрируются по постоянному месту жительства на основе удостоверения лица без гражданства (пункт 27). Поэтому наличие у родителей удостоверений лиц без гражданства является обязательным условием приобретения их детьми гражданства, и неспособность предъявить такое удостоверение препятствует приобретению гражданства ребенком.

Закон о гражданстве 1991 г. не делает различия между полами в части передачи гражданства детям. В целом, дети, рожденные вне брака, имеют те же права на приобретение гражданства, как и рожденные в браке. Однако, для приобретения гражданства необходимо представить доказательство установления отцовства, если один из родителей состоит в гражданстве Республики Казахстан, а другой является лицом без гражданства (часть 4 статьи 12). Несмотря на это, Закон о гражданстве 1991 г. присваивает гражданство детям, один из родителей которых состоял к моменту рождения ребенка в гражданстве Республики Казахстан, а другой являлся лицом без гражданства независимо от места рождения ребенка (части 3,4 статьи 12). Если мать ребенка является лицом без гражданства и не вступила в официальный брак с отцом ребенка, отсутствие официального признания отцовства родителем, состоящим в гражданстве Республики Казахстан, может стать препятствием для определения гражданства ребенка, как указано

в статье 12, части 3 и 4). Правила регистрации актов гражданского состояния 1999 года допускают установление отцовства для ребенка, рожденного вне брака, посредством соглашения родителей, выраженного в письменной форме (пункт 24).

Соответствие международным стандартам

Закон о гражданстве 1991 г. содержит определенные гарантии получения казахстанского гражданства лицами без гражданства при рождении. Данные гарантии соответствуют нормам, сформулированным в Конвенции 1961 г. и КПП, которые предусматривают, что каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства (статья 7).

Таким образом, статья 1 Конвенции 1961 года предусматривает предоставление гражданства любому человеку, который родился на территории страны, в противном случае, такой человек будет лицом без гражданства. Государства, являющиеся участниками Конвенции, должны предоставить гражданство таким людям:

- а) при рождении в силу действия закона, или
- б) позднее, путем подачи заявления.

То же самое распространяется на детей, рожденных за границей, один из родителей которых является гражданином, а ребенок, в противном случае, стал бы лицом без гражданства.

Конвенция 1961 г. позволяет государствам-участникам устанавливать критерии, которым должен удовлетворять человек, рожденный на их территории, для приобретения гражданства, например, возрастной ценз или постоянное место жительства в стране (статьи 1.2.(a) и (b) и 4.2 (a) и (b)). Критерий, требующий наличия постоянного места жительства, как изложено в Конвенции 1961 г., может применяться к лицу, подающему заявление о приеме в гражданство, но не к его родителям или родственникам. В этой связи введение требования наличия постоянного места жительства у родителей детей без гражданства, рожденных на территории Республики Казахстан, как указано в статье 14 Закона о гражданстве, не соответствует нормам Конвенции 1961 г.

Аналогичным образом, часть 1 статьи 12 Закона о гражданстве 1991 г., которая регулирует вопросы, связанные с детьми, рожденными вне пределов Республики Казахстан, один из родителей которых состоит в гражданстве Республики Казахстан, требует наличия постоянного места жительства на территории Республики Казахстан у родителей ребенка для приобретения таким ребенком гражданства Республики Казахстан. Это требование не соответствует гарантии, предусмотренной в Конвенции 1961 г. Статья 4 Конвенции 1961 г. гарантирует получение гражданства ребенком, рожденным вне пределов страны, один из родителей которого состоит в гражданстве такой страны, Конвенция позволяет государству ввести

критерий наличия постоянного места жительства у лица, ходатайствующего о вступлении в гражданство, но ничего не говорит о требованиях к месту жительства его родителей (статья 4.1 и 2).

Несмотря на тот факт, что другие положения Закона о гражданстве 1991 г., касающиеся приобретения гражданства при рождении, охватывают большинство ситуаций, которые могут повлечь безгражданство, и удовлетворяют большинству норм Конвенции 1961 г., как уже упоминалось выше, гражданство при рождении могут приобрести не все лица, которые в противном случае, будут лицами без гражданства. Например, несмотря на то, что статья 14 Закона о гражданстве 1991 г. предусматривает возможность предоставления гражданства детям лица без гражданства, все же не каждый ребенок может фактически получить гражданство Республики Казахстан. Этот пробел может быть перекрыт либо путем предоставления общей гарантии против безгражданства при рождении согласно статье 1 Конвенции 1961 года, либо в качестве альтернативы в Закон могла бы быть включена такая гарантия для детей иностранных граждан, которые неспособны передать свое гражданство детям, или для детей, одним из родителей которых является такой иностранный гражданин, а другим – лицо без гражданства. Подобные юридические гарантии, например, были включены в Закон о гражданстве Российской Федерации¹¹.

Сокращение безгражданства посредством приобретения гражданства

Отдельной статистики по лицам без гражданства, которые приобрели гражданство Республики Казахстан, нет. Комитет миграционной полиции Министерства внутренних дел сообщает о приблизительно 850 000 человек, которые приобрели гражданство Республики Казахстан с 1991 года в результате приема в гражданство в соответствии с Законом о гражданстве и международными соглашениями. Из них в гражданство Казахстана принято 756,7 тысяч оралманов (88,1% от прибывших с 1991 года до 1 октября 2011 года).

В июле 2011 года внесены изменения в Закон «О гражданстве Республики Казахстан», согласно которым прием оралманов в казахстанское гражданство осуществляется в упрощенном (регистрационном) порядке, в течение трех месяцев.

Несмотря на отсутствие точной информации и статистики по количеству лиц без гражданства среди *оралманов*, госорганы подтвердили, что среди тех, кто подал заявления на получение статуса *оралмана*, есть лица без гражданства и владельцы паспортов бывшего СССР.

¹¹ Статья 12.1(d) Закона о гражданстве Российской Федерации 2002 г.

Материальное право

Закон о гражданстве 1991 г. гарантирует лицам без гражданства право подать ходатайство о приеме в гражданство Республики Казахстан. Окончательное решение по ходатайствам о приеме в гражданство принимается Президентом Республики Казахстан (статья 15). Законом о гражданстве 1991 г. предусмотрены два общих условия приема в гражданство. Во-первых, заявитель должен постоянно проживать на территории Республики Казахстан не менее пяти лет на момент подачи ходатайства, либо состоять в браке с гражданином Республики Казахстан на протяжении не менее трех лет (подпункт 1) статьи 16 Закона о гражданстве). Выполнение указанных условий не требуется при приеме в гражданство Республики Казахстан несовершеннолетних, недееспособных или лиц (и членов их семей), которые имеют особые заслуги перед Республикой Казахстан либо имеют профессии, пользующиеся большим спросом, и отвечают требованиям по перечню, устанавливаемому Президентом Республики Казахстан¹², а также лиц, покинувших территорию Казахстана, и их потомков, если они возвратились для постоянного проживания в Республику Казахстан как на историческую родину.

Кроме того, в гражданство Республики Казахстан могут быть приняты граждане бывших союзных республик, прибывшие с целью постоянного проживания в Республику Казахстан, имеющие одного из близких родственников – граждан Республики Казахстан: ребенка (в том числе усыновленного), супруга (супругу), одного из родителей (усыновителей), сестру, брата, деда или бабушку, независимо от срока их проживания в Республике Казахстан (подпункт 2) статьи 16). Для данной категории лиц не выдвигается требование постоянного проживания.

Вопросы гражданства военнослужащих, состоящих на воинской службе и дислоцированных на территории Республики Казахстан, определяются межгосударственными договорами Республики Казахстан.

Ниже изложены основания для отказа в приеме в гражданство согласно Закону о гражданстве 1991 г. Ходатайство в приеме в гражданство Республики Казахстан может быть отклонено, если лицо, ходатайствующее об этом:

- (i) совершило преступление против человечества, предусмотренное международным правом, или сознательно выступает против суверенитета и независимости Республики Казахстан;
- (ii) призывает к нарушению единства или целостности территории Республики Казахстан;
- (iii) осуществляет противоправную деятельность, наносящую ущерб государственной безопасности или здоровью населения;

¹² В настоящее время в указе Президента Республики Казахстан от 6 июня 2005 г. № 1587 перечислены двадцать четыре профессии и требования к уровню подготовки и квалификации заявителей по перечисленным профессиям, среди которых есть врачи, школьные учителя, археологи, биологи, геологи, инженеры, летчики, математики и др.

(iv) разжигает межнациональную и религиозную вражду, противодействует функционированию государственного языка Республики Казахстан;

(v) принадлежит к террористическим и экстремистским организациям или осуждено за террористическую деятельность;

(vi) находится в международном розыске, отбывает наказание по вступившему в силу приговора суда либо его действия признаны судом как особо опасный рецидив;

(vii) состоит в гражданстве других государств;

(viii) сообщило о себе ложные сведения при обращении с ходатайством о приеме в гражданство Республики Казахстан или без уважительной причины не представило в сроки, установленные законодательством Республики Казахстан;

(ix) имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Республики Казахстан или за ее пределами, признаваемого таковым законодательству Республики Казахстан;

(x) совершило правонарушение в сфере экономики и (или) законодательства Республики Казахстан в области миграции населения в течение пяти лет до обращения с заявлением о приеме в гражданство Республики Казахстан;

(xi) утратило гражданство Республики Казахстан в соответствии с подпунктами 1), 2) и 5) статьи 21 Закона о гражданстве в течение пяти лет до обращения заявлением о приеме в гражданство Республики Казахстан (статья 17).

В данном случае под утратой гражданства Республики Казахстан понимается утрата:

1) вследствие поступления лица на воинскую службу, в службу безопасности, полицию, органы юстиции или иные органы государственной власти и управления другого государства, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан;

2) если гражданство Республики Казахстан приобретено в результате предоставления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;

3) если лицо приобрело гражданство другого государства.

Последнее основание, то есть, обретение гражданства другого государства, не относится к списку лиц, перечисленных в статье 16-1 Закона о гражданстве, которые обратились в органы внутренних дел с нотариально удостоверенным письменным обращением об отказе от иностранного гражданства.

Зарубежные паспорта оралманов после получения ими гражданство Республики Казахстан, направляются в соответствующее иностранное государство .

Процедурные вопросы и внутренняя последовательность

Среди граждан бывшего СССР, которые постоянно проживают в Республике Казахстан, приоритет отдается лицам, имеющим близких родственников, состоящих в гражданстве Республики Казахстан, как уже упоминалось выше. Все другие лица должны удовлетворять общим критериям приема в гражданство, которые включают непрерывное постоянное проживание на протяжении пяти лет. Стандарты оказания услуг МВД РК содержат перечень необходимых документов, которые должны быть представлены для подтверждения факта постоянного проживания всеми, кто не имеет права на получение гражданства в упрощенном порядке, например, жители бывшего СССР, у которых нет близких родственников – граждан Республики Казахстан (пункт 12).

Соответствие международным стандартам

Условие не состоять в гражданстве другого государства на момент подачи ходатайства о приеме в гражданство Республики Казахстан (статья 17, Закон о гражданстве 1991 г., и пункт 15.8 Инструкция МВД по гражданству) не соответствует Конвенции 1961 года, которая предусматривает получение гражданства одной страны до отказа от гражданства другой страны.

Статья 32 Конвенции 1954 года призывает государства облегчить ассимиляцию и натурализацию лиц без гражданства, в частности, путем ускорения процесса приема в гражданство и снижения платы за это. Как указано выше, процесс приобретения гражданства Республики Казахстан лицами без гражданства не предусматривает упрощенного порядка приема в гражданство.

Информация о процедурах приобретения гражданства

Заявление и документы по вопросам приобретения гражданства Республики Казахстан должны быть представлены в органы внутренних дел по месту жительства заявителя (статья 30, Закон о гражданстве 1991 г., и пункт 2 Инструкция МВД по гражданству) или в посольства Республики Казахстан за рубежом (статья 31, Закон о гражданстве 1991 г., пункт 3 Инструкция МИД по гражданству). Закон о гражданстве 1991 года устанавливает максимальный срок рассмотрения заявления в размере шести месяцев (статья 32). Далее Закон предусматривает, что соответствующие органы направляют заявления по вопросам гражданства вместе с мотивированным заключением о целесообразности приема в гражданство на имя Президента Республики Казахстан (статья 34). Комиссия при Президенте Республики Казахстан по вопросам гражданства всесторонне оценивает каждое заявление, мнение и заключение государственных органов, надлежащим образом оформленные свидетельские показания и другие

материалы и дает рекомендации по каждому заявлению или представлению (статья 35). После этого Президент Республики Казахстан издает Указ о приеме в гражданство (статья 36).

По имеющимся данным, каждый год около 10 тысяч заявлений о приеме в гражданство решается положительно. Лица без гражданства, которые участвовали в работе фокус-группы, не сообщали об активном распространении информации о приобретении гражданства Республики Казахстан, хотя они отметили поддержку и помощь со стороны местных миграционных служб в подготовке заявлений и сборе необходимых документов в целом ряде районов Южно-Казахстанской области.

Другие способы приобретения гражданства

Материальное право

Ниже изложены другие основания, предусмотренные Законом о гражданстве 1991 г., для сохранения или восстановления в гражданстве Республики Казахстан:

при изменении гражданства одного из родителей (обоих родителей) изменяется гражданство их детей, не достигших 14-летнего возраста (статья 22);

ребенок, один из родителей которого становится гражданином Республики Казахстан, а другой родитель является гражданином другого государства либо лицом без гражданства, может приобрести гражданство Республики Казахстан при условии, что он не достиг 14-летнего возраста и проживает в Республике Казахстан (статья 23);

если из гражданства Республики Казахстан выходит один из родителей, а другой остается гражданином Республики Казахстан, ребенок в возрасте до 14 лет сохраняет гражданство Республики Казахстан. Такому ребенку может быть разрешен выход из гражданства Республики Казахстан только на основе письменного нотариально заверенного согласия родителей (статья 24);

ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый гражданами Республики Казахстан, становится гражданином Республики Казахстан (статья 25, часть 1);

ребенок в возрасте до 14 лет, являющийся гражданином другого государства либо лицом без гражданства, усыновляемый супругами, один из которых является гражданином Республики Казахстан, а другой - нет, становится гражданином Республики Казахстан с согласия усыновителей, выраженном в письменном виде (статья 25, часть 2);

ребенок в возрасте до 14 лет, проживающий на территории Республики Казахстан, сохраняет гражданство Республики Казахстан по ходатайству опекуна, если оба его родителя или единственный родитель выходят из

гражданства Республики Казахстан и при этом лишены родительских прав (подпункт 1) статьи 26);

ребенок, являющийся гражданином Республики Казахстан, усыновленный иностранными гражданами, сохраняет гражданство Республики Казахстан до своего совершеннолетия. Ребенок, усыновленный гражданами Республики Казахстан, в случае их выхода из гражданства Республики Казахстан, сохраняет гражданство Республики Казахстан до своего совершеннолетия (статья 27).

Изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет в упомянутых выше случаях может последовать только с согласия детей, выраженного в письменной форме и заверенного нотариально (статьи 27, 28 и 33).

Процедурные вопросы и внутренняя последовательность

Положения Закона о гражданстве 1991 года предусматривают возможность восстановления в гражданстве (статья 18). Эта возможность могла бы стать инструментом сокращения безгражданства в тех случаях, когда человек вышел из гражданства Республики Казахстан и не приобрел гражданства другого государства. Однако процесс восстановления гражданства не является упрощенным по сравнению с рассмотрением заявлений о восстановлении гражданства оралманов или жертв политических репрессий.

Соответствие международным стандартам

В Конвенции 1961 года содержится только один стандарт, касающийся восстановления гражданства. Статья 5(2) Конвенции устанавливает правило восстановления гражданства ребенка, рожденного вне брака, который утратил гражданство вследствие признания принадлежности к стране. Положение о восстановлении Закона о гражданстве 1991 года находит более широкое применение, однако, как отмечалось выше, оно не ускоряет повторное обретение гражданства по сравнению с общими процедурами принятия в гражданство.

Конвенция 1961 года не касается непосредственно обретения гражданства в ситуациях, когда дети усыновляются гражданами государства. Однако Конвенция в целом призвана уменьшить риск безгражданства. В результате требование о согласии обеих родителей в отношении гражданства ребенка в той ситуации, когда оба приемных родителя имеют разное гражданство, вызывает озабоченность, которая уже рассматривалась выше в отношении детей, рожденных в браке гражданина Республики Казахстан и иностранца за пределами Казахстана.

3.3 Выход из гражданства

Материальное право

Закон о гражданстве 1991 года предусматривает добровольный выход из гражданства (статья 20). В выходе из гражданства может быть отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, имеет неисполненные обязательства перед Республикой Казахстан или имущественные обязанности, с которыми связаны существенные интересы граждан или предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, расположенных на территории Республики Казахстан. В выходе из гражданства может быть также отказано, если лицо, ходатайствующее о выходе, привлечено к уголовной ответственности в качестве обвиняемого, либо отбывает наказание по вступившему в силу приговору суда, или если выход лица из гражданства Республики Казахстан противоречит интересам государственной безопасности Республики Казахстан (статья 20).

Кроме этого, данный Закон предусматривает следующие конкретные правила, касающиеся изменения гражданства детей:

- изменение гражданства родителей влечет за собой изменение гражданства их детей в возрасте до 14 лет (статья 22);

- в случае выхода из казахстанского гражданства одного из родителей и сохранения гражданства другим, их дети в возрасте до 14 лет сохраняют гражданство Казахстана. Отказ от гражданства детей допускается только с нотариально заверенного письменного согласия родителей (статья 24);

- дети в возрасте до 14 лет, проживающие в Казахстане, сохраняют свое гражданство по заявлению опекуна, если оба его родители или единственный родитель выходят из гражданства Республики Казахстан и при этом лишены родительских прав (подпункт 1) статьи 26);

- дети в возрасте до 14 лет, проживающие в Казахстане, сохраняют свое гражданство по заявлению опекуна, если оба его родителя, являющиеся гражданами других государств, умерли или пропали без вести, если родственники, которые являются гражданами государства, гражданства которого были родители, отказываются от усыновления (удочерения) либо ребенок не желает их усыновления (удочерения) (пункт 2) статьи 26);

- дети в возрасте до 14 лет, проживающие в Казахстане, сохраняют свое гражданство по заявлению их опекуна, если один из родителей умер или пропал без вести. В таком случае гражданство ребенка определяется по желанию второго родителя (пункт 3) статьи 26);

- дети, являющиеся гражданами Казахстана, но усыновленные иностранцами, сохраняют свое гражданство до совершеннолетия. Ребенок, усыновленный гражданами Казахстана, в случае их выхода из гражданства, сохраняет свое гражданство до своего совершеннолетия (статья 27).

Выход из гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет в случаях, перечисленных выше, может быть принят только по письменному и нотариально заверенному заявлению (статьи 27, 28 и 33).

Процедурные вопросы и внутренняя согласованность

Закон о гражданстве 1991 года не ставит условием выход из гражданства при приобретении другого гражданства. Выход из гражданства не является автоматическим, для этого требуется решение Президента страны (статья 29). Существующие двусторонние и многосторонние соглашения Республики Казахстан об упрощенном приобретении и выходе из гражданства призваны обеспечить возможность избежать безгражданства при изменении людьми своего гражданства. Так, и многосторонние (статья 1), и двусторонние соглашения с Украиной гласят, что получение гражданства одной из стран подписантов, а также выход из гражданства другой страны зависит от свободной воли заинтересованного лица. В то же время соглашения дают возможность лицу обратиться за гражданством в государство подписанта договора, при этом он сохраняет гражданство своей страны до получения гражданства другой страны (статья 2). Такие же положения предусмотрены приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 23 августа 2002 года № 556 «Об утверждении инструкции по рассмотрению органами внутренних дел Республики Казахстан вопросов, касающихся гражданства Республики Казахстан». Лица, получившие гражданство Республики Казахстан, должны сдать органам внутренних дел национальные паспорта стран их предыдущего гражданства, которые вместе с оригиналом нотариально заверенного заявления о выходе из предыдущего гражданства и сообщением о получении гражданства Республики Казахстан направляются в Департамент консульской службы Министерства иностранных дел Республики Казахстан по установленной форме (пункт 43).

Существует целый ряд положений в Законе о гражданстве 1991 года об изменении или сохранении гражданства детьми до 14 лет, чьи родители выходят из гражданства, процесс, посредством которого гражданство детей меняется или сохраняется, не разъясняется. Некоторые из положений по сохранению гражданства детьми до 14 лет в случае выхода из гражданства их родителей, предупреждают безгражданство детей.

Статья 28 Закона о гражданстве 1991 года также направлена на то, чтобы предупредить безгражданство ребенка, при условии, что изменение гражданства ребенка в возрасте от 14 до 18 лет в случае изменения гражданства его родителей, а также в случае усыновления или установления попечительства может последовать только с согласия ребенка.

Соответствие международным стандартам

Статья 7(1) и 7(2) Конвенции 1961 года касается общего стандарта выхода из гражданства, который требует, чтобы государство не разрешало выход из гражданства, если у заявителя нет или не было соответствующей гарантии приобретения гражданства другого государств. По контрасту с

этим принципом Закон о гражданстве 1991 года не ставит условием выхода из гражданства наличие гарантии приобретения другого гражданства, за исключением граждан Беларуси, Кыргызстана, России и Украины в соответствии с многосторонними и двусторонними договорами об упрощенном получении гражданства.

Единственное положение Конвенции 1961 года, которое касается гражданства усыновленного ребенка, это статья 5(1), которая требует, чтобы государство обусловило утрату усыновленным ребенком гражданства обретением им другого гражданства. Статья 27 Закона о гражданстве 1991 года предусматривает, что ребенок, который является гражданином Республики Казахстан, усыновленный иностранцами, должен сохранить гражданство Республики Казахстан до его совершеннолетия. Ребенок, усыновленный гражданами Республики Казахстан, в случае если оба приемных родителя выходят из гражданства Республики Казахстан, остается гражданином Республики Казахстан до своего совершеннолетия. Выход из гражданства Республики Казахстан такого ребенка разрешен только после достижения им совершеннолетия и по его доброй воле.

Статья 7 Конвенции 1961 г. устанавливает общую норму выхода из гражданства, которая требует, чтобы государство не разрешало выход из гражданства, если лицо, ходатайствующее о выходе, не приняло гражданство другого государства. В противоречие этому принципу Закон о гражданстве 1991 года не требует, чтобы человек приобрел гражданство другого государства. Однако, Статья 18 Закона о гражданстве 1991 года позволяет лицам, которые вышли из гражданства Республики Казахстан, восстановиться в гражданстве, если они не приобрели гражданство другого государства. Как упоминалось ранее, процедура восстановления в гражданстве Республики Казахстан подразумевает выполнение тех же критериев, что и прием в гражданство, включая необходимость решения Президента Республики Казахстан (статья 29). Следовательно, нормы Закона в этой части не соответствуют нормам, установленным Конвенцией 1961 г. в отношении выхода из гражданства.

3. 4 Утрата и лишение гражданства

Материально право

Закон о гражданстве 1991 г. указывает несколько оснований для утраты гражданства.

Гражданство Республики Казахстан утрачивается:

(i) вследствие поступления лица на воинскую службу, в службу безопасности, полицию, органы юстиции или в иные органы

государственной власти и управления другого государства, за исключением случаев, предусмотренных межгосударственными договорами;

(ii) если гражданство Республики Казахстан приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов;

(iii) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами Республики Казахстан;

(iv) если лицо приобрело гражданство другого государства;

(v) если брак с гражданином Республики Казахстан, послуживший основанием для приобретения лицом гражданства Республики Казахстан, признан судом недействительным (статья 21).

Вступление в брак гражданина или гражданки Республики Казахстан с иностранным гражданином, а также расторжение такого брака не влекут изменения гражданства (статья 7).

Процедурные вопросы и внутренняя последовательность

В Законе о гражданстве 1991 года ничего не говорится о том, предполагает ли утрата гражданства родителей (биологических или приемных) автоматическую утрату гражданства для их детей, за исключением случаев выхода из гражданства этих родителей. Закон касается только возможности утраты гражданства ребенка в случае изменения гражданства или выхода из гражданства родителей(я). Статья 7(1) Конвенции 1961 года, таким образом, устанавливает стандарт безопасного перехода, то есть, утрата или выход из гражданства не может иметь места, если только данное лицо не имеет или не обретает другое гражданство.

Соответствие международным стандартам

Юридическое обеспечение приобретения гражданства другой страны до утраты существующего гражданства является требованием статьи 7(1) Конвенции 1961 года. Кроме того, статья 8(1) требует, чтобы страна-подписант не лишала лица его гражданства, если такое лишение сделает его лицом без гражданства. Статья 8 предусматривает исключение в таком случае для лиц, которые обрели свое гражданство через представление заведомо ложных сведений или фальшивых документов (статья 8(2)(b)). Это также дает возможность государствам конкретно сформулировать свое намерение сохранить право лишать граждан их гражданства во время подписания, ратификации или присоединения к Конвенции в соответствии со списком перечисленных оснований (статья 8(3))¹³.

¹³ Законы о гражданстве не проводят различия между утратой и лишением гражданства, а обычно подводят все ситуации под определение «утрата гражданства». Следует отметить, что Конвенция 1961 года проводит

Другими основаниями являются представление заведомо ложных сведений или поступление на воинскую службу, в полицию или в службу безопасности другой страны, которые подпадают под основания для лишения гражданства, предусмотренные в статье 8 Конвенции 1961 года. Однако, если Казахстан примет решение присоединиться к данной Конвенции, необходимо будет изложить свое намерение сохранить такие основания для лишения гражданства на дату присоединения.

Согласно Конвенции 1961 года, надлежащая правовая процедура, включая «право на справедливые судебные слушания в суде или в другом независимом органе», гарантируется лицу, лишенному его гражданства государством (статья 8(4)). Закон о гражданстве 1991 года предусматривает общие гарантии того, что решение по вопросам гражданства, включая утрату гражданства, может быть пересмотрено Президентом Республики Казахстан по заявлению заинтересованного лица. Действия властей в отношении реализации национальных процедур могут быть обжалованы в вышестоящем органе или в суде (статья 41). Инструкции МВД РК накладывают обязательство на компетентные органы регистрировать утрату гражданства Казахстана после того как устанавливается факт представления заведомо ложных сведений или поступления на воинскую службу, в полицию или в службу безопасности другой страны. Лицо, которого это касается, уведомляют о причинах и основаниях для лишения гражданства (пункты 26 и 27). Аналогичные стандарты предусматриваются в инструкциях о гражданстве МИД РК, в которых также рассматриваются инструкции апелляционного процесса (пункт 21).

3.5 Безгражданство в контексте миграции населения

Среди пяти среднеазиатских государств Казахстан принимает наибольшее число иммигрантов, которые приезжают из стран СНГ, Монголии и Китая. Иностранцы иммигранты, имеющие действительные документы, удостоверяющие личность, выданные другим государством, должны иметь действительную визу или вид на жительство, которые позволяют им на законных основаниях проживать на территории Республики Казахстан. Иммигранты, желающие зарегистрироваться как лица без гражданства в Республике Казахстан, должны подать заявления на получение удостоверения лица без гражданства и представить письменное доказательство из госорганов страны их предыдущего места жительства о том, что они не состоят в гражданстве такого государства. Миграционные органы как центральные, так и местные упоминали о множестве случаев,

разграничение между утратой гражданства, которая наступает *ex lege* (автоматически или в силу закона), и лишением гражданства, в случае решения, принимаемого самим лицом, исполнительным или судебным органом.

когда запросы об установлении личности и подтверждении того, что лицо состоит или не состоит в гражданстве другого государства, были направлены в соответствующие органы соседних государств, и были получены ответы, хотя и не во всех случаях. Оставленные без ответа запросы на подтверждение того, что лицо состоит или не состоит в гражданстве другого государства, направленные в соответствующие органы стран предыдущего места жительства иммигранта, остаются основным препятствием для государственных органов Республики Казахстан при установлении личности иммигрантов и их отношения к гражданству.

Закон о гражданстве 1991 г. указывает, что Республика Казахстан создает условия для возвращения на ее территорию лиц (а также их потомков), покинувших территорию республики в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных действий, а также этнических казахов, проживающих на территории других государств (статья 3). Для этнических казахов, возвращающихся на свою историческую родину, была разработана специальная программа, созданы соответствующие административные структуры.

Консульский устав Республики Казахстан, утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 27 сентября 1999 г. № 217 возлагает на консулов Республики Казахстан полномочия по выдаче и замене национальных паспортов за границей (пункт 38). В случае утери документов, удостоверяющих личность, гражданином Республики Казахстан, дипломатические представительства и консульства Республики Казахстан за рубежом выдают свидетельство на возвращение, которые позволяют владельцу на законных основаниях вернуться в страну и восстановить утерянные документы, удостоверяющие личность (пункт 25, Правила документирования 2000 года).

3.6 Факторы, препятствующие эффективности процедур приобретения гражданства

Встречи, проведенные с лицами без гражданства в рамках работы фокус-групп в Алматы и Южно-Казахстанской области, а также с органами миграции, отвечающими за прием и первоначальную обработку заявлений по вопросам гражданства, показали, что основным препятствием для лиц без гражданства при подаче заявлений по вопросам гражданства, равно как и для госорганов при обработке заявлений, является сложность выполнения требования не состоять в гражданстве другого государства до подачи заявления. Как лица без гражданства, так и госорганы сообщали о частых случаях, когда было невозможно получить письменное подтверждение отсутствия гражданства государства предыдущего постоянного места

жительства, которое необходимо госорганам Республики Казахстан и самим лицам без гражданства.

Следует отметить, что на практике, в большинстве случаев, органы миграционной полиции требуют от самих заявителей предоставить документы, касающиеся отсутствия гражданства другой страны.

Стандарты оказания услуг МВД РК предусматривают освобождение от уплаты пошлины за обработку заявлений о приеме в гражданство для *оралманов* и лиц, вынужденно покинувших территорию Республики Казахстан в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации или в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков. Освобождение от уплаты пошлины является одноразовым и не распространяется на последующие заявления (пункт 12). Кроме того, *оралманы* также освобождаются от уплаты налогов в отношении всех нотариальных услуг, касающихся получения гражданства Казахстана (пункт 11-2). Все другие заявители обязаны платить государственную пошлину, которая составляет один месячный расчетный показатель (примерно 10 американских долларов).

В настоящее время юридические клиники УВКБ ООН в Алматы, Шымкенте, Таразе, Костаное, Караганде и Астане предоставляют правовую помощь лицам без гражданства и лицам, чье гражданство неизвестно, при подаче заявлений и прохождении процедур приобретения гражданства Республики Казахстан. Однако, лица без гражданства в Южно-Казахстанской области сообщили, что жители отдаленных населенных пунктов не располагают достаточным доступом к квалифицированной юридической помощи.

3.7 Эффективные средства правовой защиты

В соответствии с пунктом 8 Инструкции о гражданстве МВД РК лицо, которое получает отказ в приобретении гражданства, получает извещение от органов миграционной полиции, в котором указываются причины для отказа. Закон о гражданстве 1991 года предусматривает, что решение по вопросу о гражданстве может быть пересмотрено Президентом Республики Казахстан.

Необоснованный отказ в приеме заявления по вопросам гражданства, нарушение сроков рассмотрения заявлений, а также другие неправомочные действия должностных лиц, нарушение порядка рассмотрения дел о гражданстве и порядка исполнения решений по вопросам гражданства могут быть обжалованы в установленном законом порядке вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд (статья 41).

4. Процедуры по защите и документирование

4.1 Порядок определения статуса безгражданства и статуса пребывания

Закон о миграции 2011 года и Правила документирования 2000 года содержат положения и устанавливают процедуры для документирования лиц без гражданства. Закон о миграции 2011 года гласит, что удостоверения лицам без гражданства выдаются с целью получения разрешения на постоянное проживание, но не для установления статуса гражданства в отношении Казахстана или другой страны. Закон о миграции 2011 года предусматривает выдачу удостоверения лица без гражданства лицам, прибывающим в страну на постоянное местожительство. Правила документирования 2000 года указывают на то, что удостоверение лица без гражданства подлежит выдаче лицам без гражданства, достигшим 16 лет, которые постоянно проживают в Казахстане (пункт 7). Однако в них также упоминается, что удостоверение лица без гражданства выдается на основании каких-либо документов, удостоверяющих личность, как, например, национальные или заграничные паспорта, или документы лица без гражданства, выданные за границей. Аналогичные положения содержатся в Инструкции МВД РК по Правилам документирования, которые рассматривают удостоверение лица без гражданства как документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, постоянно проживающего в Казахстане, и которые предписывают, что удостоверение, выданное за пределами Казахстана, должно быть передано органам внутренних дел вместе с заявлением о выдаче удостоверения лица без гражданства в Казахстане (пункт 1)¹⁴. В то же самое время Стандарт выдачи удостоверений без гражданства и видов на жительство позволяет документальное оформление лица без гражданства и выдачу ему удостоверения лица без гражданства на основании истечения срока действия национального (заграничного) паспорта, удостоверения лица без гражданства, удостоверения об освобождении из мест заключения, удостоверения об отказе от гражданства Казахстана и военного билета при условии, что он был официально зарегистрирован как проживающий постоянно на территории Казахстана. Непонятно, применяется ли процедура документирования лиц без гражданства и выдается ли удостоверение лица без гражданства лицам без гражданства, у которых нет документов, удостоверяющих личность.

¹⁴ По Совместному приказу от 2004 года лицо, которое обращается за получением удостоверения лица без гражданства, должно предоставить заявление, автобиографию, письменное согласие другой страны на постоянное проживание заявителя за рубежом или письменное подтверждение отсутствия гражданства другой страны, документа лица без гражданства (удостоверение безгражданства), заявление, автобиографию, письменное согласие другой страны на постоянное проживание заявителя за рубежом или письменное подтверждение об отсутствии гражданства другой страны, документ лица без гражданства (удостоверение без гражданства), официальную справку о медицинском обследовании, документ, подтверждающий платежеспособность, квитанцию об оплате госпошлины и две фотографии

Требование иметь определенную сумму денег¹⁵ на банковском счете, чтобы обеспечить себе жилье в Республике Казахстан, также является препятствием, которое затрудняет документирование лиц без гражданства (пункт 1, Инструкции МВД по Правилам документирования). Данное требование может быть отменено, если лицу без гражданства предоставляет жилье физическое или юридическое лицо, что может быть доказано письменным на то согласием.

Лица без гражданства, принявшие участие в работе фокус-групп и не имеющие собственности, сообщили, что у них имеются договоры аренды, и, следовательно, они удовлетворяют указанному выше условию. Однако, дело обстоит совсем не так с лицами без гражданства, не имеющими документов, которые не могут совершать гражданско-правовые сделки по причине отсутствия действительных документов, удостоверяющих их личность.

Статья 16 Закона о правовом положении иностранцев 1995 года предусматривает право лиц без гражданства избирать место жительства в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Казахстан. Ограничения в выборе места жительства устанавливаются актами уполномоченных на то государственных органов Республики Казахстан, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан и других лиц. Лица без гражданства, принявшие участие в работе фокус-групп в Алматы и Южно-Казахстанской области, дали позитивную оценку относительно выбора местожительства в Казахстане.

4.2 Документирование лиц без гражданства

Удостоверение лица без гражданства выдается органами внутренних дел лицам без гражданства и гражданам страны в возрасте 16 лет и старше (пункты 6, 7 и 10 Правил документирования 2000 г.). Удостоверение лица без гражданства также может быть выдано лицам, не достигшим 16-летнего возраста, если они выезжают за пределы Республики Казахстан без своих родителей или опекунов (пункт 7).

¹⁵ Правила подтверждения платежеспособности иностранцами и лицами без гражданства, желающими получить право на постоянное местожительство в Республике Казахстан во время пребывания в Республике Казахстан, в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан № 1185 от 26 ноября 2003 года устанавливают сумму денежных средств, которая должна быть эквивалентной одной тысяче тремстам двадцатикратной минимальной заработной плате (что составляет около 13,500 американских долларов) и должна гарантировать покупку жилья из расчета 15 квадратных метров на каждого человека, претендующего на постоянное жительство. Как отмечалось ранее, для того, чтобы доказать наличие требуемой платежеспособности, заявители должны иметь банковский счет в Казахстане, для открытия которого требуется наличие действительных документов, удостоверяющих личность; таким образом, лица, не имеющие УЛ, не могут обратиться с ходатайством о предоставлении постоянного местожительства и поэтому не могут быть официально зарегистрированы и документально оформлены как лица без гражданства.

Основной формой документа, удостоверяющего личность несовершеннолетних лиц без гражданства и граждан Республики Казахстан, является свидетельство о рождении¹⁶.

Фокус-группы в Алматы и Южно-Казахстанской области, а также встречи с сотрудниками миграционных органов показали, что главным препятствием, мешающим документированию лиц без гражданства, является неспособность представить документы лица без гражданства, то есть удостоверение, выданное дипломатическими органами или компетентными органами страны предыдущего места жительства. Особенно это касается владельцев паспортов бывшего СССР. Отсутствие надлежащим образом функционирующей процедуры установления статуса лица без гражданства не позволяет государственным органам принимать решения о документировании какого-либо лица как лица без гражданства в тех случаях, когда невозможно получить письменное доказательство непринадлежности такого лица к гражданству другого государства или когда такое доказательство задерживается, возлагая бремя доказывания на лиц без гражданства.

4.3 Личные документы

Рождение

Международное обязательство Республики Казахстан регистрировать факт рождения после рождения ребенка, вытекает из статьи 7 КПР, участником которой является Республика Казахстан.

На национальном уровне Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 года («Закон о правах ребенка 2002 г.») расширяет применение этого обязательства на всех детей, включая детей без гражданства (статья 2). Однако, Закон о правах ребенка 2002 г. не содержит прямого положения, обязывающего государство регистрировать рождение детей, хотя он и устанавливает право каждого ребенка на установление личности, включая приобретение имени, отчества и фамилии, знание своего происхождения и приобретение гражданства (статья 9), что, в свою очередь, может быть в полной мере осуществлено только при условии надлежащей регистрации рождения и выдачи свидетельства о рождении.

Кроме того, Правила о порядке регистрации актов гражданского состояния 1999 года предусматривают регистрацию рождения детей лиц без гражданства (пункт 6.4). Однако, чтобы подать заявление о регистрации

¹⁶ Следует также отметить, что по Статье 4 Закона о гражданстве 1991 года эти документы также служат как удостоверение статуса гражданства несовершеннолетних, что ставит детей лиц без гражданства, рожденных в Казахстане, в неблагоприятное положение. Как отмечалось выше, они рассматриваются как граждане Казахстана от рождения, однако поскольку в Свидетельстве о рождении нет строки, указывающей гражданство ребенка, а только гражданство его родителей, гражданство такого ребенка не может быть подтверждено свидетельством о рождении, что противоречит положению Статьи, рассматривавшейся выше.

рождения и получить свидетельство о рождении, требуются действительные документы, удостоверяющие личность, такие как удостоверение лица без гражданства (пункт 33). Хотя Правила о порядке регистрации актов гражданского состояния 1999 г. предусматривают обязательную регистрацию рождения в тех случаях, когда документы, удостоверяющие личность, не могут быть представлены, такая регистрация основывается на записи о заключении брака родителей, а свидетельство о рождении не выдается до тех пор, пока родители не представят действительные документы, удостоверяющие личность (пункт 21).

Вышеупомянутое правило, похоже, в равной мере применимо к иностранцам, гражданам и лицам без гражданства.

Медицинское свидетельство о рождении выдается персоналом медицинских учреждений, принявшим роды.

Регистрация рождения проводится Отделом записей актов гражданского состояния (ЗАГС), который является структурным подразделением Комитета регистрационной службы Министерства юстиции) по месту рождения ребенка или месту проживания родителей (или одного из них) (пункт 12). Однако местожительство лица может быть подтверждено только домовою книгой. Если у биологических родителей такой книги нет, регистрация рождения ребенка родителей производится ЗАГСом по месту рождения ребенка. Правила регистрации актов гражданского состояния 1999 года требуют, чтобы акт рождения был зарегистрирован в течение двух месяцев (пункт 18). Поздняя регистрация рождения ребенка допускается на основании решения Отдела ЗАГС территориального органа юстиции.

Закон Республики Казахстан «О национальных регистрах идентификационных номеров», принятый в 2007 году, позволяет каждому человеку иметь универсальный индивидуальный код – идентификационный номер, который используется в настоящее время. Цифры, присвоенные гражданину при рождении и зафиксированные в его/ее свидетельстве о рождении, будут сопровождать его/ее на протяжении всей жизни. ЗАГСы Министерства юстиции начали осуществлять регистрационные процедуры рождения детей в рамках новой программы с 13 августа 2007 года. Регистрационные данные и их изменения (дополнения), отмена и восстановление фиксируются в центральном узле сервера в Астане, где вся информация сохраняется в центральной базе данных. Информация, содержащаяся в этой базе данных, дает возможность просмотреть и распечатать свидетельства, отчеты и т.д. Идентификационный номер, который присваивается при регистрации рождения, представляет собой последовательность номеров, что позволяет однозначно определить личность. Этот номер присваивается только однажды, даже в случае изменения информации, например, фамилии, отчества, гражданства и т.д. идентификационный номер остается тем же самым, его повторение не

допускается. Идентификационный номер будет сопровождать человека на протяжении всей его жизни: при получении удостоверения личности или паспорта; при проведении налоговых и других обязательных платежей в бюджет; при удержании и переводе обязательных пенсионных отчислений; при регистрации недвижимости и транспортных средств; при открытии банковских счетов; при получении разрешительных документов (лицензий, патентов, водительских прав и т.д.); при получении регистрационных документов (удостоверения индивидуального предпринимателя, регистрации в качестве участника международной торговли и т.д.); при получении военного билета; при прохождении таможенного оформления и т.д.

Другие виды регистрации актов гражданского состояния – регистрация брака, развода, смерти, отцовства, усыновления, изменение имени, фамилии, отчества также производится посредством информационной системы. Таким образом, если у человека нет документов, удостоверяющих личность, регистрация акта гражданского состояния невозможна¹⁷.

Введение новой электронной базы данных для регистрации всех актов гражданского состояния, включая рождения, которую будут вести ЗАГСы и Комитет регистрационной службы и оказания правовой помощи, отвечающие за регистрацию актов гражданского состояния в Министерстве юстиции Республики Казахстан («Регистрационные органы»), ставит своей целью заменить старый метод регистрации в больницах и прекратить использование регистрационной системы, которая ведется вручную. Регистрационные органы пояснили, что в базе данных присваивается индивидуальный код каждому ребенку, который является гражданином Республики Казахстан при рождении; это код также отпечатан на всех свидетельствах о рождении. Министерство юстиции уведомило УВКБ ООН, что детям, рожденным у лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, также присваиваются коды, и, следовательно, они могут приобрести гражданство при рождении согласно статье 14 Закона о гражданстве 1991 г.

В фокус - группе, проходившей в Алматы в сентябре 2009 года, участие принимали в основном лица из Афганистана, которые зарегистрированы как лица без гражданства в Казахстане. Кроме того, присутствовали еще два других, не имеющих документов лица без гражданства, ни один из которых не озвучил каких-либо проблем с регистрацией рождения и получением свидетельств о рождении для своих детей. Результаты были такие же, как и с участниками фокус - группы в Южно-Казахстанской области.

Лица без гражданства, которые не были зарегистрированы как таковые, отметили о наличии трудностей при получении свидетельств о рождении из-за отсутствия действительных документов, удостоверяющих личность. Посетители фокус - группы не упоминали о каких-либо проблемах с медицинским освидетельствованием рождений врачами и медицинскими

¹⁷ <http://www.minjust.kz/en/node/16679>

учреждениями, и, по сообщениям, такие подтверждения выдаются на всех детей, независимо от наличия или отсутствия документов.

Брак

Правила о порядке регистрации актов гражданского состояния 1999 года устанавливают право иностранцев и лиц без гражданства вступать в брак с гражданином или гражданкой Республики Казахстан или любым другим лицом, а также другие права, связанные с браком и семейными отношениями, наравне с гражданами Республики Казахстан (пункт 92). Лица без гражданства должны предъявить действительные удостоверения лиц без гражданства или документы, удостоверяющие личность, чтобы зарегистрировать свой брак (пункт 93). Лица без гражданства, имеющие соответствующие документы, посетившие фокус - группы, сообщили, что они смогли зарегистрировать свои браки, тогда как лица без гражданства, не имеющие соответствующих документов, включая владельцев паспортов бывшего СССР и их взрослых детей, часто получали отказ. Органы регистрации актов гражданского состояния как в Алматы, так и в Южно-Казахстанской области подтвердили, что они не могут зарегистрировать брак, если пара не представила действительные документы, удостоверяющие личность.

4.4 Проездные документы

Лицам без гражданства в Республике Казахстан выдается удостоверение лица без гражданства, действительное для внутренних поездок. И хотя закон напрямую не рассматривает удостоверение лица без гражданства как документ, позволяющий его владельцу совершать зарубежные поездки, формат документа разработан так, чтобы соответствовать стандарту международных проездных документов, включая электронный носитель информации и страницы для вклеивания виз¹⁸. Более того, документ оформлен на двух языках, казахском и английском, и содержит буквенные и числовые символы, характерные для международных проездных документов, снабжен специальными степенями защиты, чтобы предотвратить мошенничество¹⁹. Однако, многие лица без гражданства, имеющие удостоверения лица без гражданства, которые посетили фокус-группы, говорили о том, что их документы не признаны как международные проездные документы другими государствами и посольствами. Нет никакой информации касательно двусторонних или многосторонних соглашений

¹⁸ Смотри пункты 1 и 10 в образце удостоверения лица без гражданства, утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан, от 24 декабря 2008 года № 1235.

¹⁹ там же, пункт 14

между Казахстаном и другими государствами о признании удостоверений лиц без гражданства международными проездными документами.

5. Защита от насилия и эксплуатации

5.1 Обеспечение соблюдения законности

Лица без гражданства, посетившие фокус-группы, сообщили о различном обращении со стороны государственных органов. Лица, зарегистрированные как лица без гражданства в Республике Казахстан, не упоминали о какой-либо дискриминации или злоупотреблениях со стороны правоохранительных органов. Лица без гражданства, не имеющие соответствующих документов, включая владельцев паспортов бывшего СССР, сообщили об опасении возможности преследования со стороны правоохранительных органов за отсутствие у них действительных документов.

Сообщений о том, что лица без гражданства стали жертвами незаконной торговли людьми с целью сексуальной, трудовой эксплуатации, принудительного труда или рабства во время обсуждений в фокус-группах не было, хотя всестороннее изучение данного вопроса еще предстоит провести МВД РК при участии соответствующих государственных органов и НПО.

5.2 Сексуальное и гендерное насилие

Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года рассматривает любое прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека, в том числе по половому признаку, как нарушение равноправия граждан и предусматривает наказание вплоть до лишения свободы (статья 141). Более того, *состав* некоторых других преступлений указывает на действия, которые могут подпадать под определение сексуального и гендерного насилия. Так, понуждение лица к половому сношению путем шантажа, угрозы уничтожением, повреждением или изъятием имущества либо с использованием материальной или иной зависимости потерпевшего (потерпевшей) является уголовным преступлением и наказывается лишением свободы (статья 123). Уголовный кодекс предусматривает наказание за половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста (статья 122), и квалифицирует совершение развратных действий без применения насилия в отношении лица, заведомо не достигшего четырнадцатилетнего возраста, как уголовное преступление (статья 124). Другие виды насилия, такие как изнасилование, насильственные действия сексуального характера и домогательство, торговля людьми и, в частности, детьми, а также принуждение к занятию проституцией являются уголовными преступлениями и предусматривают

наказание согласно Уголовному кодексу. Домашнее насилие, однако, не выделяется как отдельное уголовное преступление, хотя оно могло бы быть включено в *состав других видов преступлений*, предусмотренных Уголовным кодексом. Необходимо отметить, что уголовная ответственность распространяется на любое лицо, которое совершает любое преступление, предусмотренное Уголовным кодексом, на территории Республики Казахстан, независимо от того, состоит ли оно в гражданстве Республики Казахстан, является ли иностранным гражданином или лицом без гражданства (статья 6).

В Казахстане за последние годы сделаны значительные шаги в обеспечении гендерного равенства и предотвращении насилия в отношении женщин. Важное значение сыграло присоединение Казахстана к Конвенции по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и другим международным правовым документам в этой области, что позволило уделять более пристальное внимание искоренению насилия, особенно бытового, в отношении женщин и детей. Огромную роль в этом вопросе играет Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан, созданная Указом Президента Республики Казахстан от 22 декабря 1998 года. Комиссия совместно с министерствами и ведомствами Республики проводит постоянную работу по искоренению насилия в отношении женщин.

Тем не менее, количество преступлений, связанных с бытовым насилием, остается довольно высоким. Так, по данным Министерства внутренних дел Республики Казахстан, за 12 месяцев 2008 года количество преступлений в сфере семейно-бытовых отношений составило 954 (общее количество зарегистрированных преступлений 118965), из них 65 преступлений небольшой тяжести, 215-средней тяжести, 336-тяжкие, 338 - особо тяжкие.

За 12 месяцев 2009 года количество преступлений в сфере семейно-бытовых отношений составило 887 (общее количество зарегистрированных преступлений 110103), из них 61 преступлений небольшой тяжести, 207-средней тяжести, 297-тяжкие, 322 - особо тяжкие.

Из количества преступлений, направленных против личности, в сфере быта совершено 842 преступлений.

За 3 месяца 2010 года было совершено 194 преступления в сфере семейно-бытовых отношений (общее количество зарегистрированных преступлений 38689), из них 19 преступлений небольшой тяжести, 25-средней тяжести, 72-тяжкие, 78 - особо тяжкие.

Но поскольку основная часть происшествий остается незарегистрированной, реальное количество пострадавших, очевидно, в разы превышает цифры официальной статистики. Положение усугубляется тем, что жертвы агрессивных действий помимо физических, психических,

моральных страданий испытывают чувство незащищенности, утрачивают веру в возможности государства обеспечить их конституционные права и личную безопасность. Исследование уровня осведомленности населения Казахстана о бытовом насилии показало, что свыше 60% женщин Казахстана хотя бы раз в жизни подвергались любому виду насилия (физическому, сексуальному, экономическому, социальному, психологическому и т.д.), и что объектом насилия в семье становятся любые члены семьи, но реальные факты говорят, что 95% переживших семейное насилие - женщины и дети. Результаты исследования «Уровень осведомленности населения о бытовом насилии» показали, что наиболее распространенным видом насилия в семье, с которым приходилось респондентам сталкиваться или слышать, является морально-психологическое, так считают 306 (53,7%) респондентов – это каждый второй ответ. На втором месте по распространенности – физическое насилие, на него указывают 290 (51,1%) человек – это почти каждый второй ответ. На третье место по результатам опроса попадает экономическое насилие, его называют 198 (34,7%) – это почти каждый третий. Сексуальное насилие отметили 131 (23,0%) человек – это каждый четвертый. Можно отметить, что люди охотнее говорят о насилии, происходящем «где-то». И, тем не менее, в каждой 12-ой семье из 570 происходят случаи семейного насилия. В каждой 8-ой семье друзей встречается насилие, и почти в каждой 4-ой соседской семье также происходят случаи семейного насилия.

Одной из практических мер реализации гендерной политики и предотвращения насилия стало создание в 1998 году в структуре органов внутренних дел подразделений по защите женщин от насилия. В настоящее время в подразделении работают 126 сотрудников полиции. Казахстан является единственной страной на постсоветском пространстве, где создано такое подразделение. В целях оказания помощи женщинам, пострадавшим от насилия, сотрудниками подразделения налажена работа с кризисными центрами. В настоящее время в стране действует 21 кризисный центр, деятельность которых связана с оказанием помощи женщинам, пострадавшим от насилия. Некоторые кризисные центры имеют возможность предоставить женщине и ее детям приют в своих помещениях (кризисные центры «Подруги», «Забота» г. Алматы, «ГИАЦ» г. Караганды и др.).

В целях улучшения положения в этой области в 2010 году по разработанной МВД методике было проведено анкетирование женщин в различных регионах республики на предмет изучения уровня знаний о формах, способах насилия, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Исследование позволило получить информацию о насилии в отношении не только женщин, но и детей, мужчин, престарелых родителей и других членов семьи. Результаты опросов также способствовали выработке новых форм и методов предупреждения и пресечения насилия в сфере семейно-бытовых отношений, а также рекомендаций для сотрудников

органов внутренних дел по его профилактике. Исследование проводилось совместно с научно-исследовательским институтом Академии МВД.

МВД тесно взаимодействует с Комиссией по правам человека и Национальной комиссией по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан. Совместно с представителями Комиссии по правам человека и Национальной комиссии проводятся круглые столы, семинары, а также профилактические мероприятия по предупреждению и пресечению насилия в отношении женщин.

Следует отметить, что в действующем законодательстве Казахстана предусмотрены уголовная и административная ответственность за различные правонарушения в сфере, касающейся бытового насилия, такие как унижение человеческого достоинства, побои, истязания, нанесение телесных повреждений, убийство и др. Наряду с этим, в Гражданском кодексе предусмотрены положения, которые дают возможность каждому человеку в судебном порядке пресекать действия лиц, нарушающие чьи-либо права или создающие угрозу их нарушения. Тем не менее, эти законодательные акты не всегда применялись в отношении жертв бытового насилия, что в свою очередь не позволяло оперативно пресекать факты такого насилия и создавать безопасные условия для потенциальных жертв, оказывать им необходимую медицинскую, психологическую, правовую и иные виды социальной помощи.

Значительным шагом в обеспечении гендерного равенства и борьбе с домашним насилием является принятие ряда ключевых документов, таких как Стратегия гендерного равенства на 2006-2016 г.г., а также подписанные Президентом страны в декабре 2009 года Закон «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» и, в особенности, Закон «О профилактике бытового насилия». Во исполнение этих законов возникла необходимость внесения поправок в другие законодательные акты, в частности в Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, частности, в 2008 году Кодекс был дополнен нормой, устанавливающей ответственность за противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений (ст. 79-5), законы об органах внутренних дел, об обороте оружия и так далее.

4 декабря 2009 года принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам профилактики бытового насилия». Важной особенностью этого правового документа является хорошо сформулированный понятийный аппарат. В частности, в нем даны понятия физического, сексуального, психологического и экономического насилия. Сегодня под бытовым насилием понимается умышленное противоправное деяние (действие или бездействие) одного лица в сфере семейно-бытовых отношений в отношении

другого (других), причиняющее или содержавшее угрозу причинения физического и (или) психического страдания. Семейно-бытовыми охарактеризован круг отношений между лицами, находящимися в брачно-семейных отношениях, проживающими совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилого помещения, а также между бывшими супругами.

Очень важным положением закона является определение полномочий субъектов, осуществляющих профилактику бытового насилия - Правительства, местных исполнительных органов, комиссий по делам женщин и семейно-демографической политике, по делам несовершеннолетних, органов внутренних дел, органов образования и здравоохранения, социальной защиты населения и других.

В противодействии бытовому насилию определенная сложность заключается в том, что потерпевшие зачастую не хотят выдавать насильника из-за страха усугубления своего положения. В этой связи создание безопасных условий для потерпевших, предоставление им необходимой информационной, правовой и психологической поддержки, а также применение к правонарушителю меры индивидуальной профилактики должны оперативно предоставляться со стороны государственных органов. Что касается вопроса об ответственности лиц, совершающих насилие, то он успешно решается в рамках действующего уголовного и административного законодательства. В соответствии с новыми законодательными актами полицейским предоставляются дополнительные полномочия, такие как право проведения с правонарушителем профилактической беседы; право доставления его в органы внутренних дел для оформления протокола или защитного предписания; право вынесения защитного предписания, ограничивающего поведение насильника по отношению к жертве; право административного задержания (изоляция от жертвы) до 48 часов; право ходатайствовать перед судом об установлении особых требований к поведению правонарушителя; право ограничения на период следствия прав подозреваемого или обвиняемого, к которому в качестве меры пресечения избрана подписка о невыезде и надлежащем поведении. Органом, ведущим уголовный процесс, подозреваемый, обвиняемый письменно предупреждается о запрете разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами.

За нарушения защитного предписания, особых требований к поведению правонарушителя и несоблюдение ограничений, установленных в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, законодателем устанавливается более строгая ответственность либо более строгая мера пресечения.

При желании жертва может продлить срок защитного предписания до 30 суток, подав заявление и получив санкцию прокурора. Если же насильник нарушает установленные требования, то полицейский имеет право составить протокол и направить дело в суд, который соответствующие ограничения может определить уже в пределах одного года.

По данным МВД РК в 2009 году за противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений судами к административной ответственности привлечено свыше 27 тыс. правонарушителей.

С принятием Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые нормативные правовые акты Республики Казахстан по вопросам профилактики правонарушений» вынесено более 8 тыс. защитных предписаний в отношении лиц, допускающих правонарушения в быту.

В результате принимаемых организационно-практических мер, направленных на профилактику бытового насилия, в 2009 году на 12,8% снизилось количество преступлений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений.

Наряду с этим особую важность приобретает обучение судей и адвокатов вопросам правоприменительной практики в сфере защиты прав женщин.

Совершенно очевидно, что вопросы предотвращения бытового насилия и его профилактики должны решаться в комплексе правоохранительными, судебными, медицинскими и образовательными организациями.

Следует отметить, что фокус - группы не выявили случаев сексуального и гендерного насилия в отношении лиц без гражданства.

5.3 Защита детей

Общий минимальный возраст, с которого допускается заключение трудового договора, составляет 16 лет, хотя Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года снижает этот возраст до 15 лет при условии, что ребенок получает образование, или до 14 лет - для выполнения в свободное от учебы время работы, не причиняющей вреда здоровью и не нарушающей процесса обучения (статья 30), и разрешает заключение трудового договора с лицами, не достигшими шестнадцатилетнего возраста, в организациях кинематографии, театрах, концертных организациях, цирках для участия в создании и (или) исполнении произведений без ущерба здоровью и нравственному развитию. Заключение трудового договора с лицами, не достигшими пятнадцатилетнего возраста, разрешается только при условии сокращенного времени работы и с письменного согласия одного из родителей, опекуна, попечителя или усыновителя (статья 30). Хотя административная и правовая системы, установленные в отношении лиц без

гражданства, не охватывают всего разнообразия населения без гражданства, равно как и не обращаются к конкретным потребностям мальчиков и девочек без гражданства, и не предусматривают специальное обращение с детьми без гражданства, права и свободы, гарантируемые детям согласно законам страны, распространяются и на детей без гражданства.

Органы прокуратуры осуществляют общий надзор за соблюдением норм трудового законодательства всеми работодателями. В составе Министерства образования и науки Республики Казахстан функционирует Комитет по охране прав детей. Этот Комитет имеет территориальные подразделения во всех регионах Казахстана.

5.4 Свобода передвижения, включая право на возвращение

Свобода передвижения лиц без гражданства гарантируется Законом об иностранцах 1995 года, который гарантирует, что иностранцы и лица без гражданства могут свободно передвигаться по территории Республики Казахстан, открытой для посещения иностранными гражданами. Ограничения могут быть установлены актами уполномоченных на то государственных органов Республики Казахстан, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан (статья 16). В случае посещения «открытых зон» информация о периоде пребывания, цели посещения и адресе пребывания иностранцев и лиц без гражданства должна быть представлена в МВД РК принимающими иностранных граждан и лиц без гражданства юридическими и физическими лицами за 10 дней до передвижения иностранцев и лиц без гражданства (Совместный приказ 2004 года, пункт 47).

Иностранцам и лицам без гражданства требуются специальные разрешения (пропуски), выданные Комитетом национальной безопасности (КНБ), для посещения временно закрытых для посещения иностранными гражданами зон согласно пункту 48 Совместного приказа 2004 г. Необходимо отметить, что процедуры уведомления применяются к иностранцам и лицам без гражданства, у которых нет разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан.

Правила пребывания 2000 года указывают на Министерство внутренних дел («МВД») и Комитет национальной безопасности («КНБ») Республики Казахстан как на государственные органы, уполномоченные издавать акты, налагающие ограничения на свободу передвижения (пункт 26), а также наделять полномочиями по определению способа передвижения на определенных, временно закрытых для посещения иностранными гражданами территориях МВД или МИД с согласия КНБ (пункт 27).

Отсутствие надлежащих документов, удостоверяющих личность, как правило, означает, что шансов получить специальное разрешение, необходимое для проезда по территориям, временно закрытым для посещения иностранными гражданами, маловероятно.

Некоторые лица без гражданства, посетившие фокус - группы, которые являются владельцами паспортов бывшего СССР либо не имеют действительных документов, удостоверяющих личность, сообщили о целом ряде случаев, где они не могли свободно передвигаться из-за отсутствия документов, и, поэтому, были не в состоянии купить билеты на самолет или поезд. Трудности с поездками в города, в которых расположены посольства и консульства иностранных государств, создают дальнейшие препятствия, особенно, в случае необходимости подать заявление на подтверждение непринадлежности к гражданству другого государства, которое не имеющие документов лица без гражданства обязаны предоставить в госорганы Республики Казахстан, чтобы получить документы.

Следует отметить, что надлежащим образом зарегистрированные и имеющие соответствующие документы лица без гражданства, посетившие фокус – группы, сообщили об отсутствии проблем, связанных свободным передвижением ими внутри Республики Казахстан.

Документированные лица без гражданства отметили, что у них мало возможностей выехать за пределы Республики Казахстан с деловыми целями или на отдых. Они также отметили трудности, с которыми они сталкиваются при получении виз иностранных государств, так как лишь немногие зарубежные посольства принимают удостоверение лица без гражданства.

5.5 Задержание

Задержание в связи с незаконным пребыванием, отсутствием документов, удостоверяющих личность, не упоминалось среди проблем, с которыми обычно сталкиваются лица без гражданства, принимавшие участие в фокус-группах в Алматы и Южном Казахстане. Однако, участники фокус-группы рассказали об одном случае неоднократного задержания лица без гражданства, не имеющего документов, в Алматы. Как лица без гражданства, так и представители соответствующих органов, участвовавшие в этих обсуждениях, подчеркнули, что риск задержания лиц без гражданства без соответствующих документов значительно выше в больших городах и населенных пунктах. В таких случаях задержание связано с попытками установить личность задержанного лица и законность его проживания и пребывания в стране. По данным органов миграционной полиции Южно-Казахстанской области, в небольших населенных пунктах лица без гражданства, включая лиц без документов, обычно хорошо известны органам внутренних дел и миграционной полиции. Задержание на основании

отсутствия гражданства происходит редко, поэтому лица без документов не рассматривались как проблема в небольших и отдаленных сельских местах.

Особую озабоченность вызывает ситуация с документированием лиц без гражданства и лиц, рискующих стать лицами без гражданства, а также тех, кто находится в местах содержания под стражей и отбывает наказание. Закон устанавливает четкие процедуры оформления документов для граждан Казахстана на всех стадиях уголовного процесса и отбывания наказания в местах лишения свободы²⁰, однако ситуация с иностранцами, лицами без гражданства и лицами с неопределенным гражданством намного более сложная. В случае, если обвиняемый – иностранец не может предоставить удостоверение личности, уголовное дело, в исключительных случаях, может быть оформлено на основании другого документа. Документами, удостоверяющими личность, в данном случае считаются:

- 1) паспорт;
- 2) удостоверение личности;
- 3) вид на жительство иностранца в Республике Казахстан;
- 4) удостоверение лица без гражданства;
- 5) водительское удостоверение;
- 6) военный билет;
- 7) свидетельство о рождении (для лиц, не достигших шестнадцати лет);
- 8) запись акта рождения гражданина.

Как видно из ст. 280 УПК РК, удостоверение беженца не включено в перечень документов, удостоверяющих личность. Считаем необходимым устранить данный пробел в уголовно- процессуальном и уголовно-исполнительном законодательстве Республики Казахстан.

В отношении иностранцев или лиц без гражданства процедура требует, чтобы орган расследования информировал Департамент консульской службы Министерства иностранных дел и Министерство юстиции о том, что задержанный иностранец не имеет документов, удостоверяющих личность. Но применение списка, названного выше, строго ограничено целями уголовного преследования, и рассматриваемое лицо не сможет использовать такие документы в качестве документов, удостоверяющих личность, ни во время пребывания под стражей²¹, ни после освобождения, будь-то в результате отмены приговора или после отбывания всего срока наказания.

²⁰ Смотри статью 280.2(2) Уголовно-процессуального кодекса Казахстана и параграфы 3-9 Инструкции по документальному оформлению подозреваемых, потерявших свои удостоверения личности, утвержденной приказом Министра внутренних дел № 34 от 22 января 2003 года.

²¹ По информации, предоставленной Управлением исправительных заведений Министерства юстиции от 1 октября 2010 года, на тот момент 711 заключенных, не имевших удостоверений личности, отбывали наказание в различных местах в Казахстане (из них 73 были лицами без гражданства, 481 – иностранцы и 157 граждан Казахстана). У 82 лиц были паспорта советского образца, из которых 14, предположительно, были казахстанцами, а у 68 гражданство не было определено.

Это в свою очередь, приводит к серьезным ограничениям прав задержанных в период пребывания под стражей (то есть, в отличие от других лиц, отбывающих наказание, такие лица не имеют возможности работать и зарабатывать средства, поскольку для организации их трудоустройства необходимы документы, удостоверяющие личность). Более того, после освобождения они столкнутся с серьезными проблемами со своим документальным оформлением, так как в принципе закон предусматривает возможность документального оформления лиц без гражданства только на основании документов, подтверждающих тот факт, что они отбыли срок своего тюремного заключения²².

Иностранцы подлежат депортации в случае нарушения ими законов Казахстана²³, которая осуществляется после освобождения лица из мест содержания под стражей. Такая ситуация может существенным образом затруднить возможность таким лицам определить свой статус гражданства и оформить его документально, хотя непонятно, каким образом будет осуществляться депортация в отсутствие каких-либо действительных документов, удостоверяющих личность²⁴.

5.6 Доступ к средствам правовой защиты

Закон о правовом положении иностранцев 1995 года гарантирует, что лица без гражданства равны перед законом, независимо от их происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, языка, образования, отношения к религии, рода или характера занятий. Закон также гарантирует, что лица без гражданства имеют права и несут обязанности, установленные Конституцией, законами и международными договорами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законами и международными договорами Республики Казахстан. Использование прав и свобод лицами без гражданства не должно наносить ущерб интересам Республики Казахстан, правам и законным интересам ее граждан и других лиц и неотделимо от исполнения ими обязанностей, установленных законодательством Республики Казахстан (статья 3).

Закон также гарантирует лицам без гражданства право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав. Лица без гражданства

²² Пункт 11.2 Стандартов оказания государственных услуг “О выдаче удостоверений лицам без гражданства и видов на жительство иностранцам, постоянно проживающим в Республике Казахстан”, утвержденные постановлением Правительства Казахстана No 2101 от 14 декабря 2009 года.

²³ Статья 28.1(в) Кодекса об административных нарушениях.

²⁴ См. Статью 12.2(3) Закона о государственной границе Республики Казахстан, предусматривающий, что лицам, покидающим Казахстан, может быть разрешено пересечение казахстанской границы, если у них имеются документы, позволяющие им пересекать границу.

пользуются в суде процессуальными правами наравне с гражданами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законом (Закон о гражданстве 1995 г., статья 18). Таким образом, например, Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года («Гражданский процессуальный кодекс 1999 г.») гарантирует лицам без гражданства право на обращение в суд для защиты своих нарушенных или оспариваемых прав, а их законные интересы защищены Законом (статья 413).

Прием исков, поданных лицами без гражданства в суды Республики Казахстан по гражданским процессам, гарантируется Гражданским процессуальным кодексом 1999 г. (статья 24). Гражданский процессуальный кодекс 1999 г. также гарантирует право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами дела, выступать в суде на родном языке или на другом языке, которым они владеют, бесплатно пользоваться услугами переводчика (статья 14).

Право на обращение в суд и государственные органы доступно для лиц без гражданства, имеющих удостоверение лица без гражданства²⁵, и, по имеющимся сведениям, лица без гражданства прибегали к этому праву на практике. Однако, лица, не имеющие документов, у которых нет банковского счета, выражали беспокойство по поводу того, что они не смогут заплатить пошлины из-за отсутствия действительных документов, удостоверяющих личность. Поэтому доступ к судам для таких лиц ограничен. Защита прав лиц без гражданства включена в мандат национального Омбудсмана, офис которого сообщил о многих случаях отстаивания прав лиц без гражданства. Однако, лица без гражданства, проживающие в отдаленных регионах Южно-Казахстанской области, говорили об ограниченном доступе к бесплатной юридической помощи, которую предоставляют только юридические консультации.

5.7 Выдворение

Закон о правовом положении иностранцев 1995 года указывает на основания, которые могут привести к выдворению лиц без гражданства. Таким образом, лицо без гражданства может быть выдворено за пределы Республики Казахстан, если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка; или если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Республики Казахстан и других лиц; или если такое лицо нарушило законодательство

²⁵ Казахстанское международное бюро по правам человека, национальное НПО, подтвердило, что право обращаться в суд используется лицами без гражданства на практике, и юридические консультации предоставляют бесплатно юридическую помощь лицам без гражданства, которые обращаются к ним в Алматы и Южно-Казахстанской области.

Республики Казахстан; или в случае признания брака недействительным, если заключение брака с гражданином Республики Казахстан явилось основанием для оставления лица без гражданства на постоянное место жительства в Республике Казахстан.

Кодекс об административных правонарушениях от 30 января 2001 года упоминает административное выдворение как вид наказания, который может быть наложен судом (статьи 45 и 56). Кодекс определяет административное выдворение лиц без гражданства на основе наказания за различные правонарушения, такие как, например, осуществление миссионерской деятельности без учетной регистрации (статья 375), нарушение режима государственной границы (статья 391), нарушения правил пребывания в Республике Казахстан (статья 394). Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административное выдворение за пределы Республики Казахстан, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию - не позднее сорока восьми часов с момента его задержания (статья 647). Постановление об административном выдворении из Республики Казахстан исполняется органами пограничной службы и органами внутренних дел (статья 730). Лицу, в отношении которого вынесено решение об административном выдворении, дается разумный срок, в течение которого он должен покинуть территорию Республики Казахстан (статья 651). Бесплатные услуги письменного и устного перевода в суде гарантируются названным Кодексом. Решение об административном выдворении может быть обжаловано в Верховном Суде (статья 655). Кодекс гарантирует участие защитника в стадиях административного процесса (статьи 588-590).

В фокус - группы в Алматы или Южно-Казахстанской области не поступали сведения о фактах депортации лиц без гражданства, хотя риск депортации сохраняется для лиц без гражданства, не имеющих документов, включая владельцев паспортов бывшего СССР, в случае оспаривания законности их проживания в Республике Казахстан.

По данным УВКБ ООН, факты депортации лиц без документов имеют место на практике в Казахстане.

6. Основные потребности и необходимые услуги

Обсуждения в фокус - группах с участием лиц без гражданства в Алматы и Южно-Казахстанской области показали, что лица без гражданства, получившие соответствующие документы в Республике Казахстан, в состоянии удовлетворить свои основные потребности и имеют доступ к основным услугам наравне с гражданами Республики Казахстан. Отсутствие

надлежащих или действительных документов, удостоверяющих личность, подтверждающих официальный статус лиц без гражданства, представляет собой основное препятствие для лиц без гражданства, не имеющих документов, при получении доступа к услугам. По имеющимся сведениям, осуществление юридических или административных формальностей, которые необходимы для получения доступа к жилью (услуги нотариуса), здравоохранению (регистрация в поликлиниках и больницах) и образованию (официальное зачисление), на практике возможно только при условии наличия действительных документов.

6.1 Продовольственная безопасность, вода, санитарные условия, жильё

В законодательстве Республики Казахстан не предусмотрено никаких конкретных положений касательно продовольственной безопасности, доступа к воде и санитарным условиям для лиц без гражданства, скорее такие положения регулируют доступ для всего населения Казахстана в целом.

Согласно Закону о правовом положении иностранцев 1995 года право на жильё гарантируется лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан. Статья 9 названного Закона указывает, что лица без гражданства, временно пребывающие на территории Республики Казахстан, имеют такое же право на жильё, что и иностранные граждане при подобных обстоятельствах. Лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в жилищных отношениях имеют те же права, что и граждане Республики Казахстан, предусмотренные Законом Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 г. (статья 9).

Лица без гражданства, посетившие фокус - группы в Алматы и Южно-Казахстанской области, не высказывали беспокойства относительно доступа к продуктам питания, питьевой воде или санитарным услугам. Что касается жилья, лица без гражданства, не имеющие документов, говорили о трудностях, связанных с возможностью арендовать и, особенно, приобрести в собственность жильё.

Лица без гражданства, имеющие удостоверения лиц без гражданства, отметили, что они не сталкивались с ограничениями при реализации своих прав на жильё.

6.2 Охрана здоровья

Иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, в сфере охраны здоровья пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан и международными договорами (часть 1 ст. 7 Закона о правовом положении иностранцев 1995 года).

В соответствии с пунктом 5 ст.88 Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи при острых заболеваниях, представляющих опасность для окружающих, в соответствии с перечнем, определяемым Правительством Республики Казахстан, если иное не предусмотрено международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан.

Перечень социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих утвержден постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года № 2018. Согласно данному перечню заболеваний, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Казахстан, имеют право на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи.

Однако в вышеназванный перечень входит только 21 вид заболеваний, что по сути не облегчает социально-экономическое положение лиц без гражданства.

В рамках реализации Закона Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года, приказом Министра здравоохранения РК № 665 от 30 сентября 2011 года утверждены Правила оказания иммигрантам медицинской помощи. Данный приказ зарегистрирован в Реестре государственной регистрации нормативных правовых актов Министерства юстиции РК за № 7292.

Лица без гражданства, принимавшие участие в фокус - группах, сообщили о соблюдении их прав на получение медицинской помощи. Однако, некоторые лица без гражданства, которые не имели на руках документов, удостоверяющих личность, сообщили о трудностях в доступе на получение медицинской помощи в поликлиниках.

6.3 Начальное и среднее образование

Закон об иностранцах 1995 года гарантирует иностранцам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Казахстане, равные с гражданами Республики Казахстан права на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке,

установленном законодательством Республики Казахстан в области образования (часть 1 ст.10 Закона).

Правила получения дошкольного, базового и общего среднего образования иностранцами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Казахстан, утвержденные приказом Министра образования и науки (МОН) от 28 сентября 2010 года № 468, предусматривают, что лица без гражданства должны представить свои удостоверения лиц без гражданства, содержащие информацию об их месте проживания, с тем, чтобы записать своих детей (в возрасте до 16 лет) в школу (пункт 4).

По данным Министерства образования и науки РК от 5 ноября 2011 года, всем детям лиц без гражданства и беженцев, постоянно проживающим в Республике Казахстан, гарантировано получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования.

Лица без гражданства, принимавшие участие в фокус-группах, не сообщали о случаях отказа от приема их детей в школу в Алматы и Южно-Казахстанской области.

Однако, как показывает практика работы УВКБ ООН, факты нарушения прав детей недокументированных родителей на получение начального и среднего образования имеют место.

Согласно приказу МОН РК от 28 сентября 2010 года № 468, родители для зачисления детей в школы обязаны предоставить документы, удостоверяющие их личность. Данное положение приказа МОН РК противоречит нормам Конвенции о правах ребенка (ст.28) и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст.13), в которых говорится, что каждый ребенок независимо от его происхождения и иных обстоятельств, имеет право на получение бесплатного и обязательного начального образования, а также иметь возможность получения высшего образования на основе его способностей.

6.4 Высшее образование, обучение языкам и профессиональная подготовка

Лицам без гражданства, постоянно проживающим в Республике Казахстан, предоставляется право на получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного технического и профессионального, послесреднего, высшего и послевузовского образования наряду с гражданами Республики Казахстан (часть 2 ст.10 Закона об иностранцах 1995 года).

Согласно статьи 47 Закона об образовании, граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства имеют право выбирать

образовательное учреждение и форму обучения в соответствии с условиями приема.

Лица без гражданства, которые не имели на руках удостоверений лиц без гражданства, сообщили о недоступности высшего образования для своих детей.

7. Участие в общественной жизни, самоуправление и самообеспечение

7.1 Права и обязанности лиц без гражданства

Информация о правах и обязанностях лиц без гражданства имеется на казахском и русском языках и поэтому понятна большинству лиц без гражданства, проживающих в Казахстане.

Права и обязанности лиц без гражданства отражены в Законе РК «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 года и Законе РК «О миграции населения» от 22 июля 2011 года.

Лица без гражданства в Республике Казахстан имеют право:

1) пользоваться правами и свободами, установленными для граждан Республики Казахстан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами;

2) на образование, медицинскую и социальную помощь в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

3) на свободное передвижение по территории Республики Казахстан, открытой для посещения иммигрантами и лицами без гражданства;

4) свободного выбора места жительства в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан;

5) обращаться в суд и государственные органы для защиты принадлежащих им имущественных и личных неимущественных прав.

Лица без гражданства в Республике Казахстан:

1) несут обязанности, установленные для граждан Республики Казахстан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами;

2) обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, в том числе установленный порядок въезда, выезда и пребывания на территории Республики Казахстан.

Необходимо отметить, что лица без гражданства, проживающие в отдаленных регионах Южного Казахстана, сообщили о дефиците информации и неосведомленности о своих правах, и, следовательно, об ограниченной возможности реализовать свои права, предусмотренные законодательством Республики Казахстан для лиц без гражданства.

В настоящее время юридические клиники, реализующие проекты УВКБ ООН, являются центрами распространяющими информацию о действующем законодательстве Республики Казахстан в области миграции.

Рекомендуем широко распространять Цифровую библиотеку Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, предоставляющую бесплатную правовую информацию во всех регионах Казахстана.

7.2 Совместная оценка и мобилизация сообщества

Большая часть лиц без гражданства в Алматы и Южно-Казахстанской области не проживают в изолированных общинах. Они интегрированы в местное население и мирно проживают и работают наряду с гражданами Республики Казахстан.

Ограничения в отношении участия лиц без гражданства в общественной жизни Казахстана отсутствуют.

Закон об иностранцах 1995 года гарантирует свободу ассоциаций и свободу совести лицам без гражданства и запрещает разжигание ненависти и вражды на религиозной почве (статьи 12-13).

Лица без гражданства в Республике Казахстан могут заключать и расторгать браки с гражданами Республики Казахстан и другими лицами, пользуются правами и несут обязанности в брачных и семейных отношениях наравне с гражданами Республики Казахстан в соответствии с законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Лица без гражданства, посетившие фокус-группы, отметили о соблюдении их прав на свободу вероисповедания

7.3 Предпринимательская деятельность и самостоятельная занятость

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому, в том числе лицу без гражданства, право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности.

Согласно Закону Республики Казахстан «О частном предпринимательстве» от 12 сентября 2008 года любое лицо может осуществлять предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом (статьи 6-8). Гражданский кодекс Республики Казахстан под физическими лицами, включая предпринимателей в контексте гражданского права, понимает граждан Республики Казахстан, граждан других государств, а также лиц без гражданства (статья 12).

Гражданский кодекс гласит, что лица без гражданства вправе приобретать такие же права и обязаны выполнять такие же обязанности, включая наличие профессии или собственного бизнеса, какие предусмотрены гражданским законодательством для граждан Республики Казахстан, если законодательными актами не предусмотрено иное.

Временно пребывающие в Республике Казахстан иностранцы могут являться субъектами частного предпринимательства. При этом Закон об иностранцах 1995 года запрещает временно пребывающим лицам без гражданства осуществлять предпринимательскую деятельность в качестве субъекта малого и среднего предпринимательства без образования юридического лица (статья 6).

Ограничения на предпринимательскую деятельность могут быть введены только в соответствии с законом и только государственными органами, уполномоченными на то согласно закону (статья 3 Закона о частном предпринимательстве).

Многие лица без гражданства, посетившие фокус-группы, говорили о том, что занимаются предпринимательской деятельностью и имеют свой бизнес. Лица без гражданства, не имеющие соответствующих документов, не могут получить доступ к торговле или иметь свой бизнес вследствие необходимости официальной регистрации бизнеса, что в дальнейшем создает барьер для самостоятельной занятости.

Фокус-группы, которые были проведены в Южно-Казахстанской области, показали, что многие лица без гражданства с документами и без них имеют доступ к земельным участкам и, поэтому могут обеспечить себе средства к существованию, возделывая землю и занимаясь животноводством в сельских районах. Однако, лица без гражданства, не имеющие соответствующих документов, которые желают приобрести право собственности и должны выполнить юридические и административные процедуры, сообщили об определенных трудностях. Недействительные документы, удостоверяющие личность, являются для них препятствием, не позволяющим выполнить целый ряд требований, например, к совершению нотариальных действий и гражданско-правовых сделок.

7.4 Оплачиваемая работа

В законодательстве Республики Казахстан права лиц без гражданства на осуществление трудовой деятельности могут отличаться в зависимости от статуса места жительства в Республике Казахстан, то есть временного пребывания или постоянного проживания. Закон о правовом положении иностранцев 1995 г. предусматривает право лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, на осуществление трудовой деятельности наравне с гражданами Республики Казахстан, а также равные

права лиц без гражданства в трудовых отношениях, за исключением государственных должностей или других аналогичных видов деятельности, которые, в соответствии с законодательством Республики Казахстан связаны с принадлежностью к гражданству Республики Казахстан (статья 6).

Трудовой кодекс Республики Казахстан ограничивает возможность заключения трудовых договоров с лицами без гражданства, временно пребывающими в Республике Казахстан, если на то нет специального разрешения, выданного компетентными местными административными органами работодателю (статья 26).

У лица без гражданства, постоянно проживающего в Республике Казахстан, должно быть удостоверение лица без гражданства, чтобы на законных основаниях поступить на работу к местному работодателю (подпункт 2) статьи 31 Трудового кодекса). На практике возможности трудоустройства, которые имеют лица без гражданства, получившие соответствующие документы, отличаются от возможностей лиц, которые таких документов не имеют.

Не имеющие документов лица без гражданства, посетившие фокус-группы, сообщили, что их возможности в области трудоустройства ограничены, поскольку они могут выполнять только однодневную работу, так как работодатели не могут их нанять без действительных документов. Следовательно, лицам без гражданства, не имеющим соответствующих документов, зачастую платят меньше, поскольку при найме на однодневной основе на них не распространяется требование минимальной заработной платы, которую работодатели обязаны платить работникам.

7.5 Право на социальное обеспечение, справедливые и благоприятные условия труда

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому, в том числе лицу без гражданства, право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а также на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации (статья 24).

Конституция РК гарантирует каждому социальную защиту от безработицы.

В соответствии с действующим законодательством Казахстана право на получение социальной помощи у лиц без гражданства наступает с момента получения ими разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан.

Закон о правовом положении иностранцев 1995 г. указывает, что лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в вопросах социального и пенсионного обеспечения имеют те же права и несут

те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан, и лицам без гражданства может засчитываться стаж их работы за границей для назначения и выплаты пенсий на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан (статья 8).

Многие лица без гражданства, посетившие фокус-группы, включая владельцев паспортов бывшего СССР, говорили о соблюдении их прав на социальное и пенсионное обеспечение, хотя было несколько случаев, когда в выплате пенсий было отказано некоторым лицам без гражданства из-за отсутствия у них действительных документов.

7.6 Право владеть собственностью

Закон о правовом положении иностранцев 1995 года различает права собственности лиц без гражданства, постоянно проживающих и временно пребывающих в Республике Казахстан. Таким образом, лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, могут владеть движимым и недвижимым имуществом на праве собственности, а также иметь права интеллектуальной собственности наравне с гражданами Республики Казахстан. Закон далее указывает, что лица без гражданства, временно пребывающие в Республике Казахстан, также имеют право пользоваться имущественными правами на основаниях и в порядке, установленном законодательством и договорами Республики Казахстан (статья 9).

Многие лица без гражданства, состоящие в браке с гражданами Республики Казахстан, посетившие фокус-группы, утверждали, что владеют своими домами или квартирами, хотя официально право собственности принадлежало их супругу (или супруге), состоящему в гражданстве Республики Казахстан. Несмотря на то, что никакого серьезного беспокойства по поводу реализации прав собственности лицами без гражданства, имеющими удостоверения лиц без гражданства, выражено не было, не имеющие документов лица без гражданства упоминали о трудностях, с которыми они сталкиваются при реализации права собственности из-за отсутствия соответствующих документов, что приводит к невозможности исполнить юридические требования, предусмотренные действующим законодательством в отношении заключения договоров и гражданско-правовых сделок.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ 2-го раздела

Республикой Казахстан были приняты необходимые меры по предотвращению безгражданства определенных категорий граждан бывшего СССР в период правопреемства государственной власти после распада Советского Союза, и многим лицам было предоставлено гражданство Казахстана. Гражданам бывшего СССР, имеющим близких родственников и не имеющих гражданства, была предложена возможность вступления в гражданство Республики Казахстан в соответствии с действующим законодательством. Эта политика получила широкую нормативную и административную поддержку, включая упрощенный порядок приема в гражданство этнических казахов, оралманов. Однако, некоторые жители бывшего СССР – владельцы старых паспортов СССР и лица из соседних стран не смогли своевременно оформить гражданство Республики Казахстан.

Ситуация с лицами без документов должна быть решена государством в кратчайший срок. Предлагаем провести широкомасштабную акцию по выявлению и документированию всех лиц без документов, удостоверяющих личность, находящихся в таком положении длительное время, а также освободить их от административной ответственности за отсутствие документов, удостоверяющих личность. Тем самым Казахстан обеспечит доступ людей без документов и членов их семей к основным правам человека, начиная от гражданских и политических, заканчивая экономическими, социальными и культурными правами. Кроме того, рекомендуем отменить административную ответственность за отсутствие документов, удостоверяющих личность, предусмотренную ст. 377 КоАП РК, поскольку обязанность документирования лежит на государстве, документы, удостоверяющие личность, также принадлежат государству, именно оно в первую очередь заинтересовано в том, чтобы все население Казахстана было документировано.

Закон о гражданстве 1991 года и иные нормативные правовые акты устанавливают определенные правила и процедуры, которые позволяют Казахстану предотвратить множество возможных случаев безгражданства, как при рождении, так и впоследствии.

Двусторонние и многосторонние договоры, заключенные Республикой Казахстан с Российской Федерацией, Белоруссией, Украиной, Кыргызской Республикой и Монголией, позволяют большому количеству людей благополучно приобретать гражданство Республики Казахстан или благополучно переходить из гражданства одной из этих стран в гражданство другой страны. Однако, все еще есть ряд недоработок, которые должны быть устранены, чтобы обеспечить соответствие нормам и гарантиям, которые предлагает международное право для предотвращения безгражданства.

Предоставление гражданства детям, родители которых являются иностранными гражданами, неспособными передать свое гражданство детям, или детям, один из родителей которых является таким иностранным

гражданином, а другой – лицом без гражданства, усилило бы профилактический эффект положений о приобретении гражданства при рождении. Юридические гарантии выхода из гражданства или утраты гражданства только при условии приобретения гражданства другого государства поспособствовали бы предотвращению безгражданства в будущем. Введение альтернативного пути представления доказательств для лиц, не имеющих гражданства других государств или более короткого срока постоянного проживания, требуемого для приема в гражданство, помогло бы сократить количество имеющихся случаев безгражданства или количество людей, подвергающихся риску безгражданства.

Присоединение Республики Казахстан к двум конвенциям ООН (Конвенция о статусе апатридов 1954 года и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года), регулирующим вопросы защиты лиц без гражданства и предлагающим инструменты для предотвращения и сокращения безгражданства, увеличило бы эффективность правовых и административных систем страны в борьбе с существующими рисками без гражданства и их проявлением в будущем.

Учитывая вышеизложенное, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан ратифицировать Конвенцию ООН о статусе апатридов (лиц без гражданства) 1954 года и Конвенцию ООН о сокращении безгражданства 1961 года.

Рекомендуем Министерству внутренних дел РК организовать и провести во всех регионах Казахстана широкомасштабную акцию по выявлению лиц без гражданства, а также лиц без документов, амнистировать их и принять меры по их документированию.

В целях укрепления институционального и профессионального потенциала уполномоченных государственных органов в сфере защиты прав лиц без гражданства, рекомендуем МВД РК совместно с Представительством УВКБ ООН в Казахстане организовать и проводить серию семинаров, тренингов и иных мероприятий по вопросам выявления, предотвращения и сокращения лиц без гражданства.

III. О ситуации с правами беженцев в Республике Казахстан

1. Международные стандарты установления и

прекращения статуса беженца

Получение статуса беженца является формальным подтверждением права человека на международную защиту или убежище. Формальное установление статуса беженца влечет за собой правовые последствия, которые заключаются в том, что положение определенного лица или группы удовлетворяет соответствующим правовым критериям. Лицо признается беженцем, как только его положение начинает соответствовать определению. Поэтому установление статуса беженца не делает человека беженцем, а лишь объявляет его таковым. Проблемы возникают в случае, если государства уклоняются от установления статуса беженца или государства и УВКБ ООН определяют его по-разному.

УВКБ определяет статус беженца в соответствии со своим Уставом и резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН по данному вопросу, а государства - участники Конвенции 1951 года о статусе беженцев (далее – Конвенция ООН 1951 года) и Протокола 1967 г. - должны определять статус в соответствии с данными документами. С учетом различий в определениях лицо может быть признано мандатным беженцем, конвенционным беженцем и т.д.

Беженцы конвенционные - лица, признанные беженцами в соответствии с Конвенцией ООН 1951 г. Страны-участницы Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года принимают на себя в отношении таких беженцев соответствующие обязательства.

Беженцы мандатные - лица, признанные беженцами Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев на основании Устава УВКБ ООН. Признание мандатными беженцами не зависит от участия государства-убежища в Конвенции ООН 1951 г. и Протоколе 1967 г. Мандатные беженцы находятся непосредственно под защитой УВКБ ООН.

Порядок определения статуса беженца не отрегулирован Конвенцией 1951 года, поэтому процедуры, применяемые государствами-участниками Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, в значительной степени варьируются. В одних странах статус беженцев определяется согласно официальным процедурам, установленным специально для этой цели. В других странах вопрос о статусе беженца рассматривается в соответствии с общими процедурами, применяемыми к иностранцам.

В связи с этим, Исполнительный комитет УВКБ на своей 28-й сессии в октябре 1977 года внес предложение о том, чтобы эти процедуры соответствовали определенным основным требованиям. Такие основные требования, учитывающие особенности положения лица, ходатайствующего о предоставлении статуса беженца и которые обеспечивали бы этому лицу основные гарантии, сводятся к следующему:

I) Компетентное должностное лицо, например, сотрудник иммиграционной или пограничной службы, к которому проситель

обращается на границе или на территории государства-участника, должно иметь точные инструкции для того, чтобы разбирать ситуации, требующие применения соответствующих международных документов. Оно должно действовать в соответствии с принципом невозвращения и направлять эти ходатайства в вышестоящие инстанции.

II) Проситель должен получить необходимые разъяснения по предстоящим процедурам.

III) Должна быть создана четко обозначенная, по возможности, единая централизованная служба, которая должна быть специально уполномочена рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца и принимать решения в первой инстанции.

IV) Просителю должны быть предоставлены все необходимые условия, включая компетентного переводчика, чтобы направить свое ходатайство соответствующим властям. Он должен также иметь возможность - о чем его следует должным образом информировать - обратиться к представителю УВКБ.

V) Если проситель признан беженцем, он должен быть информирован об этом и получить документ, удостоверяющий предоставление ему статуса беженца.

VI) Если проситель не признан беженцем, ему должен быть предоставлен достаточный срок для подачи ходатайства о пересмотре принятого решения в те же или другие административные или судебные органы, в зависимости от системы.

VII) Проситель должен иметь право оставаться в стране до того момента, пока компетентные органы, упомянутые выше в пункте III), не примут окончательного решения по его ходатайству, если только этими органами не установлено, что его ходатайство явно необоснованно. Он должен также иметь право оставаться в стране до того момента, пока высшая административная инстанция или апелляционный суд не примут решения по его делу после подачи им апелляции.

Общий правовой принцип процедуры предоставления статуса беженца заключается в том, что обязанность представлять доказательства лежит на лице, подающем ходатайство. Обстоятельства бегства обычно таковы, что проситель, как правило, не в состоянии подкрепить свое заявление документальными или другими доказательствами, и случаи, когда ходатайствующее лицо может представить доказательства в подтверждение своего заявления, скорее исключение. В таких случаях, если изложенное просителем кажется правдоподобным, то сомнения толкуются в пользу просителя, если только для обратного нет весомых причин.

Процесс определения статуса беженца происходит в два этапа.

Во-первых, необходимо выяснить факты, относящиеся к данному случаю. Во-вторых, применить к этим фактам определения Конвенции 1951

года и Протокола 1967 года. Положения Конвенции 1951 года, определяющие, кто является беженцем, состоят из трех частей, которые были названы положениями, соответственно, о «включении», «прекращении» и «исключении».

В положениях о включении определяются критерии, которым должно отвечать лицо, чтобы быть беженцем. Они образуют позитивную основу, на которой строится определение статуса беженца. Так называемые положения о прекращении и исключении имеют негативное значение: в первом указываются условия, при которых беженец перестает быть таковым, а во втором перечисляются обстоятельства, по которым лицо исключается из сферы действия Конвенции 1951 года, хотя отвечает позитивным критериям положений о включении.

Положения о включении

Исходя из определения беженца (статья 1 раздел А пункт 2) можно выделить следующие положения, соответствие которым позволяет признать человека беженцем - включить его в действие Конвенции (отсюда - «положения о включении»):

- 1) вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования;
- 2) по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- 3) находящийся вне страны своей гражданской принадлежности;
- 4) невозможность воспользоваться вследствие таких опасений или нежелания пользоваться защитой страны гражданской принадлежности;
- 5) отсутствие определенного гражданства и нахождение вне страны своего прежнего обычного места жительства.

1) «Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований»

Фраза «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований» является ключевой в определении. Термин «вполне обоснованные опасения» содержит субъективный («опасения») и объективные («вполне обоснованные», «жертвой преследования») элементы. При определении действительно ли вполне обоснованные опасения имеют место, все эти элементы должны быть приняты во внимание.

Источником субъективной информации является изложение существа дела заявителем, его взгляд на события своей жизни, которые привели его в ситуацию беженца.

Объективный элемент складывается из информации о стране происхождения, имеющихся документальных свидетельств и другой информации, которая может быть сопоставлена с субъективной составляющей дела.

- *Опасения*

Опасения просителя должны считаться вполне обоснованными, если он может доказать в пределах разумного, что его продолжительное пребывание в стране происхождения стало невыносимым для него по причинам, указанным в определении, или по тем же причинам было бы невыносимым, если бы он вернулся назад. Эти соображения не должны обязательно основываться на личном опыте просителя. То, что, например, случилось с его друзьями, родственниками и другими членами той же расовой или социальной группы, может быть свидетельством того, что его опасения стать рано или поздно жертвой преследований вполне обоснованы. Законы страны происхождения, и особенно способы их применения, могут также иметь отношение к делу.

При индивидуальном установлении статуса беженца, лицо, ходатайствующее о получении статуса беженца, должно указать убедительную причину, почему оно лично опасается стать жертвой преследований. Этого не требуется в ситуациях, когда под давлением обстоятельств перемещаются целые группы людей, каждый член которых может индивидуально рассматриваться как беженец. В таких ситуациях возникает необходимость оказания чрезвычайно срочной помощи, и невозможно по чисто практическим причинам выносить индивидуальное определение статуса беженца для каждого члена группы. Поэтому в подобных ситуациях используется «групповое определение» статуса беженцев, в соответствии с которым каждый член группы рассматривается *prima facie* («на первый взгляд», то есть при отсутствии очевидности обратного) как беженец.

- Преследование

Общепризнанного определения понятия «преследования» до сих пор не существует. Из статьи 33 Конвенции 1951 года можно сделать вывод, что угроза жизни и свободе по причине расы, религии, национальности, политических убеждений или принадлежности к какой-либо социальной группе всегда является преследованием.

- Дискриминация

Различия в обращении с различными группами действительно существуют в той или иной степени во многих странах. Лица, которые сталкиваются с такими различиями, не обязательно являются жертвами преследований. Только при определенных обстоятельствах эта дискриминация равносильна преследованиям. Например, тогда, когда дискриминационные меры приводят к последствиям, наносящим существенный ущерб данным лицам (серьезные ограничения в праве зарабатывать на жизнь, отправлять религиозные обряды, в доступе к существующим возможностям в области образования и т.п.).

- Наказание

Преследования следует отличать от наказаний за обычные нарушения закона в соответствии с обычным правом. Лица, спасающиеся от преследования или наказания за такие нарушения, как правило, не являются беженцами. Следует напомнить, что беженец - это жертва, или потенциальная жертва несправедливости, а не лицо, скрывающееся от правосудия. Чаще не закон, а способы его применения являются дискриминационными. Судебное преследование за нарушение «общественного порядка», например, распространение памфлетов, может быть мотивом для преследования личности по причине политического содержания данной публикации.

- Источники преследования

Преследования обычно относятся к действиям властей страны. Они могут также исходить от части населения, не уважающей порядок, установленный законами данной страны. Таким случаем может быть религиозная нетерпимость, равносильная преследованиям, в стране со светским режимом, но где значительные группы населения не уважают веру своих ближних. Там, где серьезные дискриминационные или унижающие достоинство действия осуществляются местным населением, таковые могут рассматриваться как преследования, если известно, что власти относятся к этому терпимо, или если власти отказываются или не способны обеспечить эффективную защиту.

2) По признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений

a) Раса

Понятие «раса» в данном случае должно рассматриваться в самом широком смысле, включая все виды этнических групп, именуемых «расами» в общепринятом значении. Нередко это связано с принадлежностью к какой-либо специфической социальной группе общего происхождения, образующей меньшинство среди данного населения. Дискриминация на расовой основе часто приравнивается к преследованиям по смыслу Конвенции 1951 года. Это как раз тот случай, когда в результате расовой дискриминации человеческое достоинство унижается до такой степени, что это становится несовместимым с самыми элементарными и неотъемлемыми правами человека. Однако простой факт принадлежности к определенной расовой группе обычно не является достаточным для ходатайства о предоставлении статуса беженца. Принадлежность к группе может сама по себе быть достаточным основанием для опасения стать жертвой преследований лишь из-за конкретных обстоятельств, оказывающих особое воздействие на эту группу.

b) Вероисповедание

Преследование по «религиозному признаку» может принимать различные формы, например, в виде запрещения быть членом религиозных

общин, исповедовать религию тайно или публично, отправлять религиозные обряды, или же в виде принятия серьезных дискриминационных мер к лицам, потому что они исповедуют религию или принадлежат к определенной религиозной общине. Простая принадлежность к определенной религиозной общине обычно не является достаточной для подачи ходатайства о получении статуса беженца. Однако могут существовать особые обстоятельства, когда принадлежность может стать достаточным основанием.

с) Национальность

Понятие «национальность» в данном контексте не должно пониматься лишь как «гражданство». Оно включает в себя принадлежность к этнической или языковой группе и может иногда совпадать с понятием «раса». Преследования по национальному признаку могут включать в себя враждебное отношение и меры, направленные против национального (этнического, языкового) меньшинства. При определенных обстоятельствах факт принадлежности к такому меньшинству может сам по себе служить основанием для обоснованных опасений преследований. В большинстве случаев преследования по национальному признаку вызывают опасения у лиц, принадлежащих к национальному меньшинству. Но имеется много случаев, когда лицо, принадлежащее к большинству, может опасаться преследований со стороны доминирующего в той или иной сфере меньшинства.

d) Принадлежность к определенной социальной группе

«Определенная социальная группа» обычно включает в себя лиц одинакового происхождения, привычек и социального статуса. Утверждения об опасениях преследований по этому признаку могут совпадать с утверждениями об опасениях преследований по другим причинам, т.е. расовым, религиозным или национальным. Принадлежность к такой особой социальной группе может быть первопричиной преследований, потому что нет уверенности в том, что эта группа лояльна по отношению к правительству или потому, что политические цели, приоритеты или экономическая деятельность ее членов или само существование данной социальной группы как таковой является препятствием для политики правительства. Как правило, принадлежность к какой-либо социальной группе не служит достаточным основанием для подачи ходатайства о получении статуса беженца. Могут, однако, возникать особые обстоятельства, когда простой принадлежности бывает достаточно для того, чтобы вызвать опасения преследований.

e) Политические убеждения

Наличие иных политических убеждений, отличных от тех, которые разделяются правительством, само по себе не является основанием для

ходатайства о предоставлении статуса беженца. У заявителя должны быть доказательства того, что у него имеются достаточные опасения стать жертвой преследований за свои убеждения. Это предполагает, что проситель является носителем убеждений, неприемлемых для властей, поскольку он критикует их политику и методы. Также предполагается, что эти взгляды дошли до сведения властей или приписываются ими просителю.

Наличие преследований за «политические убеждения» предполагает, что проситель имеет убеждения, которые либо были выражены, либо привлекли внимание властей. Тем не менее, проситель, выражающий опасения стать жертвой преследований за политические убеждения, не должен доказывать, что власти страны его происхождения знали о его убеждениях до того, как он покинул страну. Он мог скрывать свои политические убеждения и никогда не страдать от какой-либо дискриминации или преследований. При этих обстоятельствах проверка наличия весьма обоснованных опасений будет строиться на оценке последствий, с которыми по возвращении может столкнуться проситель, имеющий определенные политические взгляды. Это относится, в частности, к так называемым беженцам «на месте».

3) «Находящийся вне страны своей гражданской принадлежности»

Основное требование при получении статуса беженца заключается в том, чтобы проситель, который имеет гражданство, находился вне страны своей гражданской принадлежности. Из этого правила нет исключений. Международная защита не может быть применена до тех пор, пока лицо пребывает на территории, находящейся под юрисдикцией его страны. При этом обоснованные опасения просителя стать жертвой преследований должны относиться к стране его гражданской принадлежности. До тех пор, пока у него нет опасений в отношении страны своей гражданской принадлежности, он может воспользоваться ее защитой. В этом случае он не нуждается в международной защите и поэтому не является беженцем.

Требование, чтобы лицо находилось вне пределов своей страны, для того чтобы называться беженцем, не означает, что это лицо должно обязательно покинуть ее нелегально или даже из-за вполне обоснованных опасений. Оно может решить попросить статус беженца после пребывания какого-то времени за границей. Лицо, которое не было беженцем в момент отъезда из страны, но которое становится беженцем позднее, называется беженцем «на месте» (беженцы *sur-place*). Лицо может стать беженцем «на месте» как из-за обстоятельств, возникших в стране его происхождения во время его отсутствия, так и в результате своих собственных действий, таких как объединение с уже признанными беженцами или выражение своих политических взглядов в стране проживания.

Данное положение является ключевым при выявлении отличий беженцев от лиц, подпадающих под статус «вынужденного мигранта» (на

основе Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам между государствами-членами СНГ 1993 г.). В отличие от беженцев, вынужденные мигранты бегут из страны своего прежнего обычного места жительства и ищут защиты у страны своей гражданской принадлежности.

4) Не возможность воспользоваться вследствие таких опасений или не желания пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности

Отсутствие возможности пользоваться такой защитой предполагает обстоятельства, которые не зависят от воли данного лица. Например, состояние войны, гражданская война или другие тяжелые потрясения, которые не позволяют стране гражданской принадлежности предоставить беженцам свою защиту или делают эту защиту неэффективной. Просителю также может быть отказано в защите со стороны страны гражданской принадлежности. Термин «не желает» относится к тем беженцам, которые отказываются принять защиту правительства страны своей гражданской принадлежности. Его смысл раскрывается фразой «вследствие таких опасений».

5) Отсутствие определенного гражданства и нахождение вне страны своего прежнего обычного места жительства

Данное положение относится к беженцам без гражданства (апатридам), дополняет предыдущую фразу, которая относится к беженцам, имеющим гражданство. В случае с беженцами без гражданства «страна гражданской принадлежности» заменена «страной своего прежнего обычного местожительства», а выражение «не желает пользоваться защитой...» заменено словами «не желает вернуться в нее». В случае с беженцами без гражданства вопрос «пользования защитой» страны прежнего местожительства, конечно, не возникает. Кроме того, покинув однажды страну своего прежнего обычного местожительства по причинам, указанным в определении, такое лицо обычно не имеет возможности вернуться.

Следует отметить, что не все лица без гражданства являются беженцами. Для этого они должны находиться вне страны своего прежнего обычного местожительства по причинам, указанным в определении. Если такие причины отсутствуют, то лицо без гражданства не является беженцем. Если лицо без гражданства было однажды признано беженцем относительно «страны его обычного местожительства», любое дальнейшее изменение страны проживания не будет влиять на его статус беженца.

В дополнение к рассмотренным положениями о включении Конвенция 1951 г. содержит географическое ограничение событий, вследствие которых лицо подпадает под действие Конвенции. Однако на сегодняшний день лишь несколько государств используют это ограничение.

Положения о прекращении

Положения о прекращении статуса (пункты 1-6 раздела С статьи 1 Конвенции 1951 года) перечисляют условия, при которых беженец перестает быть беженцем. Они основываются на том понимании, что международная защита не должна предоставляться, если в этом больше нет необходимости или это больше не оправдано. Предоставленный однажды статус беженца сохраняется до тех пор, пока он не подпадет под действие положений о прекращении. Данные положения указаны в разделе С статьи 1 Конвенции 1951 года.

- 1) добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности;
- 2) добровольное восстановление гражданства;
- 3) приобретение нового гражданства;
- 4) добровольное поселение в стране, где у него имелись опасения стать жертвой преследований;
- 5) возобновление возможности воспользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности;
- 6) возобновление возможности вернуться в страну своего прежнего обычного места жительства.

Из шести положений, касающихся прекращения статуса, первые четыре отражают изменения в положении беженца, которые произошли по его собственной инициативе. Последние два основываются на том понимании, что международная защита больше не оправдана по причине изменений в стране, где у данного лица существовали опасения преследований, потому что причин, в силу которых это лицо стало беженцем, более не существует.

1) Добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности

Это положение о прекращении относится к беженцам, которые имеют гражданство и пребывают вне пределов своей страны (ситуация с беженцем, который действительно возвратился на жительство в страну своей гражданской принадлежности, рассматривается в четвертом положении о прекращении). Беженец, который добровольно вновь попросил защиты у своей страны, не нуждается в международной защите. Тем самым он продемонстрировал, что больше не является в положении, когда «не может или не хочет просить защиты у страны своей гражданской принадлежности».

Это положение о прекращении подразумевает три условия:

- a) добровольность: беженец должен действовать добровольно;
- b) намерение: беженец должен намеренно совершить действие с целью вновь воспользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности;
- c) возобновление: беженец должен действительно получить такую защиту.

Если беженец действует не добровольно, он не перестает быть беженцем. По причинам, не зависящим от его воли, он может быть также вынужден прибегнуть к мерам защиты со стороны государства своей гражданской принадлежности. Ему может, например, понадобиться возбудить ходатайство о разводе в своей стране, поскольку решение о разводе, вынесенное судами других стран, не будет международно признанным. Такое действие не может быть расценено как «добровольное возобновление пользования защитой» соответствующей страны и не ведет к утрате данным лицом статуса беженца.

Существует разница между действительным возобновлением пользования защитой своей страны и случайными, несущественными контактами с властями этой страны. Если беженец просит и получает национальный паспорт или его возобновляет, то это будет означать, при отсутствии доказательств обратного, что он намеревается пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности. С другой стороны, приобретение некоторых документов у властей какой-либо страны, за которыми также должны были бы обращаться лица другого гражданства, например, свидетельства о рождении или о браке, или другие подобные услуги, не могут рассматриваться как возобновление пользования защитой данной страны.

Беженец, ходатайствующий о защите со стороны властей страны своей гражданской принадлежности, может считаться возобновившим пользование этой защитой, только если такая защита ему уже предоставлена. Наиболее частый случай возобновления пользования защитой - это когда беженец желает возвратиться в страну своей гражданской принадлежности.

2) Добровольное восстановление гражданства

Это положение аналогично предыдущему положению. Оно распространяется на случаи, когда беженец, потеряв гражданство страны, в отношении которой он был признан как лицо, имеющее вполне обоснованные основания стать жертвой преследований, добровольно вновь приобретает такое гражданство. Восстановление гражданства должно быть добровольным. Предоставление гражданства по закону или на основании декрета не подразумевает добровольного приобретения гражданства до тех пор, пока таковое не будет прямо или косвенно принято.

3) Приобретение нового гражданства

Как и в случае с восстановлением гражданства, третье положение о прекращении исходит из принципа, что лицо, пользующееся защитой страны своей гражданской принадлежности, не нуждается в международной защите.

4) Добровольное поселение в стране, где у него имелись опасения стать жертвой преследований

Это положение о прекращении относится как к беженцам, имеющим гражданство, так и к беженцам без гражданства. Оно должно пониматься, как

возвращение в страну гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства с целью постоянного проживания там. Временный визит беженца в свою прежнюю страну без национального паспорта, но, например, с проездными документами, выданными страной проживания, не означает «поселения» и не влечет за собой утрату статуса беженца по этому положению.

5) Граждане, у которых причины быть беженцами более не существуют

«Обстоятельства» в тексте данного пункта Конвенции, относятся к радикальным изменениям в стране, которые предположительно могут устранить основания для опасений преследования. Простые, возможно, временные изменения окружающих обстоятельств, вызывающих опасения у отдельных беженцев, не закрепляющие такие радикальные изменения, недостаточны для применения этого положения.

б) Лица без гражданства, у которых причины быть беженцами более не существуют

Настоящее положение относится исключительно к лицам без гражданства, которые имеют возможность вернуться в страну их прежнего обычного местожительства. «Обстоятельства» должны интерпретироваться так же, как и в пятом положении. Необходимо отметить, что независимо от изменившихся обстоятельств в стране его прежнего обычного местожительства, данное лицо должно иметь возможность вернуться туда. В случае с лицами без гражданства это не всегда возможно.

В разделе С статьи 1 Конвенции 1951 года не рассматривается вопрос об аннулировании статуса беженца. Однако позже может обнаружиться, что лицо не должно было быть признано в качестве беженца. Например, когда выясняется, что статус беженца был получен путем подтасовки фактов или что данное лицо имеет гражданство или подпадает под одно из положений об исключении, если бы все относящиеся к делу факты были бы известны ранее. В таких случаях решение, по которому он был признан беженцем, как правило, аннулируется.

Положения об исключении

Конвенция 1951 года в разделах D и F статьи 1 содержит положения, предусматривающие, что некоторые лица, хотя и имеющие характеристики беженцев по определению статьи 1, исключаются из числа тех, кому предоставляется статус беженцев. Эти лица делятся на три группы.

-Первая группа (раздел D статьи 1) состоит из лиц, уже получивших защиту или помощь Организации Объединенных Наций;

-Вторая группа (раздел E статьи 1) включает тех лиц, которые не признаны нуждающимися в международной защите;

-Третья группа (раздел F статьи 1) охватывает различные категории лиц, которые не рассматриваются как заслуживающие предоставления международной защиты.

В качестве лица, уже получившие защиту или помощь Организации Объединенных Наций понимается любое лицо, которое получило защиту или помощь от органов или учреждений ООН, существующих или действовавших ранее, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Второе положение относится к лицам, которые могли бы подпадать под определения в отношении получения статуса беженца и которые были приняты в стране, где им предоставлена большая часть гражданских прав этой страны, но не формальное гражданство (их часто называют «национальными беженцами»). Страна, которая их приняла, часто относится к тем государствам, где население происходит из той же этнической группы, что и сами беженцы. Данное исключение применяется тогда, когда статус лица в значительной степени совпадает со статусом гражданина этой страны. В частности, он должен быть, как и гражданин, полностью защищен от депортации или высылки. При этом, такое лицо должно именно «проживать» в принявшей стране, что предполагает продолжительное проживание, а не просто приезд.

Третья группа является самой обширной, как по основаниям включения в нее, так и по количеству случаев ее применения. Под действие данного положения подпадают, прежде всего, *комбатанты*, т.е. лица, бежавшие из страны и формально находящиеся в ситуации беженца, но продолжающие вести вооруженную борьбу. К этой же группе относятся лица, совершившие:

а) Военные преступления

Существует большое количество международных документов, определяющих данное понятие. Наиболее исчерпывающее определение дано в Лондонском Соглашении и Статуте Международного Военного Трибунала:

а) преступления против мира - то есть руководство, подготовка, развязывание или ведение военной агрессии, или войны, нарушающей международные договоры или соглашения, или участие в осуществлении согласованного плана или заговора с целью совершения одного из вышеуказанных актов;

б) военные преступления - то есть нарушения законов и обычаев войны. Эти нарушения включают без ограничений убийство, жестокое обращение или вывоз на принудительные работы или с любой другой целью гражданского населения на оккупированных территориях, убийство или жестокое обращение с военнопленными или мореплавателями, казнь заложников, разграбление частного или государственного имущества,

беспричинное разрушение городов и деревень или неоправданное военными нуждами их опустошение;

с) преступления против человечества - то есть убийства, истребление, угон в рабство, депортация и другие антигуманные действия, совершаемые против всего гражданского населения до или во время войны, или же преследования по политическим, расовым или религиозным мотивам, когда эти действия или преследования, нарушают ли они или нет внутренние законы страны, где они были совершены, являются следствием любого из преступлений, входящих в компетенцию Трибунала, или связаны с таким преступлением.

b) Уголовные преступления

Цель этого положения об исключении - защитить общество принимающей страны от опасности допуска беженца, который совершил серьезное уголовное преступление. Под действие данного положения не подпадают лица, совершившие политические преступления. При определении того, носит ли нарушение «неполитический» характер или, наоборот, является «политическим» преступлением, прежде всего необходимо установить его природу и цели, т.е. было ли оно совершено исключительно по политическим мотивам, а не просто по личным причинам или из корыстных соображений. Должна также быть установлена тесная и прямая причинная связь между совершенным преступлением и поставленной политической целью. Политический элемент преступления должен также перевешивать его криминальный характер в соответствии с общим правом. Очевидное исключение представляют случаи, когда совершенные деяния находятся в явной диспропорции по отношению к объявленной цели, прежде всего, если оно сопровождается бесчеловечными актами насилия.

Только совершенное преступление или преступление, предположительно совершенное просителем «вне пределов страны, давшей ему убежище, до того как он был допущен в эту страну в качестве беженца», является основанием для исключения. Беженец, совершающий серьезное преступление в стране убежища, подлежит суду по законам этой страны. В исключительных случаях в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Конвенции разрешается высылка беженца или возвращение его в страну прежнего местожительства, если окончательным решением суда он приговаривается за «особо серьезное» преступление по уголовному праву и представляет угрозу для общества страны его убежища.

В связи с разностью толкования термина «преступление» в разных странах, необходимо пояснить, что «серьезное преступление» означает уголовное преступление, караемое смертью, или особо тяжкое уголовно наказуемое деяние. Более мелкие нарушения, караемые более легкими

наказаниями, не являются основанием для исключения в соответствии с пунктом b раздела F.

Особый случаи представляет преступление, совершенное как способ бегства из страны, где существовали опасения преследований. Такие преступления могут варьироваться от кражи средств передвижения до создания угрозы жизни или убийства невинных людей. Настоящее положение об исключении может не применяться когда беженец, не найдя другого средства, может пересечь границу на украденном автомобиле. Однако если бегство совершено с помощью угона самолет, т.е. угрозой оружия или прямым насилием экипаж был принужден изменить направление полета для доставки лица в страну убежища, то такое преступление попадает в разряд «особо серьезных». В различных конвенциях, принятых в этой связи, рассматриваются, в основном, способы обращения с лицами, совершившими подобные акты. Они однозначно предоставляют Договаривающимся государствам альтернативу либо выдачи этих лиц, либо организации судебного преследования за содеянное на их собственной территории. Последний вариант, очевидно, предполагает осуществление прав предоставления убежища.

с) Действия, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций

Цели и принципы ООН сформулированы в Преамбуле и статьях 1 и 2 Устава ООН. В них перечисляются основополагающие принципы, которыми должны руководствоваться члены Организации в отношениях друг с другом и с международным сообществом в целом. Из этого можно заключить, что для совершения действий, противоречащих принципам ООН, лицо должно занимать достаточное влиятельное положение в государстве-члене ООН и иметь возможность влиять на нарушение данным государством этих принципов. Однако едва ли возможно назвать случаи применения этого положения, которое из-за своей общей формулировки должно применяться с предосторожностью.

Факты, ведущие к исключению в соответствии с рассмотренными положениями, выявляются, как правило, в процессе определения статуса беженца. Однако может также случиться, что факты, подтверждающие необходимость применения положения об исключении становятся известны только после того, как лицо признано беженцем. В этих случаях данное положение об исключении предусматривает аннулирование ранее принятого решения.

Наряду с рассмотренными положениями, существует ряд *особых случаев*, не подпадающих под действие Конвенции 1951 г. В этих случаях лица, формально не отвечают положениям о включении по смыслу Конвенции, но фактически находятся в положении беженцев.

Беженцы войны

Лица, вынужденные покинуть страну происхождения в результате внутренних и международных вооруженных конфликтов, пользуются защитой, предусмотренной такими международными документами, как Женевские Конвенции 1949 года о защите жертв войны и Дополнительный Протокол 1977 года к Женевским Конвенциям 1949 года, касающийся защиты жертв международных конфликтов. Между тем, иностранное вторжение или оккупация всей страны или какой-то ее части иногда влекут за собой преследования по одному или многим мотивам, указанным в Конвенции 1951 года. В таких случаях статус беженца зависит

- от способности просителя доказать, что он обоснованно опасается преследований на оккупированной территории;
- от возможности получить защиту своего правительства или державы-покровительницы, призванной защищать интересы его страны во время вооруженного конфликта,
- от того, может ли эта защита рассматриваться как эффективная. Этой защиты может не быть, если между страной, принимающей просителя, и страной его происхождения нет дипломатических отношений. Если правительство просителя само находится в изгнании, то защита, которую оно может предоставить, рискует не быть эффективной.

Дезертиры и лица, уклоняющиеся от несения военной службы

Дезертир или лицо, уклоняющееся от призыва, могут рассматриваться как беженцы, если они способны доказать, что за совершенное воинское правонарушение они подвергнутся бы чрезмерному наказанию по причине их расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или за политические убеждения. Это также относится и к лицам, которые могут доказать, что у них имеются вполне обоснованные опасения преследований по указанным выше мотивам, независимо от наказания за дезертирство.

Однако в некоторых случаях необходимость нести военную службу может быть единственной причиной для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца. Например, если лицо может доказать, что несение военной службы требует его участия в военных действиях, противоречащих его политическим, религиозным или моральным убеждениям или обоснованным соображениям. При этом важен тип военной акции, в которой лицо не желает участвовать. Если он осуждается международным сообществом как противоречащий элементарным правилам человеческого поведения, наказание, предусмотренное за дезертирство или уклонение от призыва, может, с учетом всех других требований определения, быть расценено как преследование.

Отказ от несения военной службы может также быть основан на религиозных убеждениях. Если проситель может доказать, что его религиозные убеждения искренни и что они не приняты во внимание властями его страны, когда те требовали от него несения военной службы, то он имеет основания для подачи ходатайства о предоставлении ему статуса беженца.

Кроме того, расширенное толкование термина беженец в ряде документов (Конвенция Организации Африканского Единства (ОАЕ) 1969 г., Картахенская декларация 1984 г.) прямо включают бегство от военных действий и гражданских беспорядков в число оснований для предоставления статуса беженца. Данное расширенное толкование, как правило используется УВКБ ООН в целях максимально гибкого подхода к предоставлению международной защиты нуждающимся в ней.

Лица, прибегнувшие к силе или совершившие акты насилия

Ходатайство о предоставлении статуса беженца, поступившее от лица, применившего силу (или подозреваемого в этом) или совершившего акты насилия, какими бы эти акты ни были и в какой бы ситуации они ни происходили, должно в первую очередь, как и любые другие ходатайства, быть изучено с точки зрения положений о включении Конвенции 1951 года. Если установлено, что заявитель удовлетворяет критериям положений о включении, встает вопрос о том, попадает ли он под положение или несколько положений об исключении, учитывая совершенные им действия, включающие применение силы или акты насилия.

Предоставление статуса

Следует отметить, что беженцем же по смыслу Конвенции 1951 года считается исключительно мирное население.

Предоставление статуса беженца возможно либо национальным правительством, либо УВКБ ООН. Если государство является участником Конвенции 1951 г. или Протокола 1967 г., то его правительство берет на себя обязательство предоставить статус беженца обратившемуся к нему лицу с надлежащим образом поданным ходатайством и удовлетворяющему необходимым критериям. На национальном уровне существуют различные процедуры принятия решений о предоставлении статуса беженца, в которых, как правило, принимает участие УВКБ ООН. С точки зрения беженцев наиболее благоприятным для них является статус беженца по Конвенции 1951 г. (конвенционный беженец). Наличие этого статуса, во-первых, является гарантией «невысылки», во-вторых, предоставляет беженцу ряд экономических и социальных прав (как это предусмотрено Конвенцией и Протоколом к ней).

Некоторые правительства в исключительных случаях предоставляют гуманитарный статус. Гуманитарный статус применяется в отношении лиц, которые не могут считаться беженцами с точки зрения Конвенции 1951 г., но которые, в случае возвращения в страну своего происхождения, могут подвергнуться опасности вследствие повсеместных проявлений насилия, в результате иностранной агрессии, внутренних конфликтов.

Если решение о предоставлении статуса беженца принимается УВКБ ООН, то лицо считается мандатным беженцем. Признание тех или иных лиц мандатными беженцами не зависит от участия или неучастия государства в Конвенции 1951 г. и Протоколе 1967 г. Ими могут стать даже те лица, чьи предыдущие ходатайства о признании их беженцами по Конвенции 1951 г. были отклонены. Лицо, признанное мандатным беженцем, пользуется защитой УВКБ ООН, благодаря чему оно не подлежит высылке и ему гарантируется обращение, соответствующее основополагающим гуманитарным принципам. Такая защита не предполагает гарантии прав, идентичных правам беженцев, подпадающих под действие Конвенции 1951 г.

2. Положение беженцев в Казахстане

15 декабря 1998 года Республика Казахстан официально присоединилась к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и ее Протоколу 1967 года и взяла на себя определенные обязательства в отношении беженцев перед международным сообществом. В первую очередь, это принципы невысылки, доступность к процедуре, информированность, возможность обжалования решения и предоставление регистрации на срок рассмотрения дела и апелляции. Присоединению Казахстана к Конвенции 1951 года в значительной мере предшествовало конструктивное сотрудничество между официальными властями и офисом Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в Казахстане.

С учетом обязательств Казахстана, вытекающих из ратификации Конвенции 1951 года, 4 декабря 2009 года принят Закон РК «О беженцах», основная цель которого обеспечить систему регулирования отношений в предоставлении убежища иностранцам и лицам без гражданства, а также присвоению статуса беженца.

Беженцами в Республике Казахстан признаются иностранцы, ходатайствующие перед Республикой Казахстан о признании их беженцами, которые в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, национальности, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям, вынужденные находиться вне страны своей гражданской принадлежности и не имеющие право пользоваться защитой своей страны

или не желающие пользоваться защитой вследствие таких опасений, или лица без гражданства, находящиеся вне страны своего постоянного местожительства или гражданской принадлежности, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений (подпункт 1) ст.1 Закона РК о беженцах).

Деятельность государственных органов, занимающихся проблемой беженцев, основывается на статьях Конвенции 1951 года «О статусе беженцев» и ее Протокола 1967 года, законов РК «О беженцах», «О правовом положении иностранцев» и других нормативных правовых актов.

Закон о беженцах вступил в силу с 1 января 2010 года. Законом определены критерии и процедуры присвоения статуса, предусмотрены защита прав лиц, ищущих убежище, и беженцев, а также закреплены их основные права и обязанности на территории Казахстана.

Уточнены порядок подачи и регистрации ходатайств о присвоении статуса беженцев, увеличены сроки принятия решений уполномоченным органом о присвоении статуса беженца до трех месяцев со дня регистрации.

В соответствии с нормами международного права и рекомендациями Представительства УВКБ ООН по делам беженцев в Республике Казахстан, введены специальные положения в отношении детей беженцев и проездные документы для беженцев.

Выдача проездных документов, предусмотренных Конвенцией о беженцах, обеспечивает передвижение беженцев за пределами территории Республики Казахстан.

В целях реализации Закона о беженцах, постановлением Правительства РК от 9 марта 2010 года № 183 утверждены Правила присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца, которыми определяется порядок присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца.

Приказами Министра внутренних дел РК утверждены порядок регистрации и рассмотрения ходатайства о присвоении статуса беженца, образцы свидетельства лица, ищущего убежище, удостоверения беженца и проездного документа.

Таким образом, реализованы рекомендации Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы, в части:

- принятия Закона РК «О беженцах»;
- устранения противоречий между законодательными актами и ведомственными инструкциями, регулирующими свободу передвижения внутри страны;
- разработки процедуры обращения с лицами, ищущими убежище, и мигрантами, не допускающую их выдворение или экстрадицию без судебного решения;

создания открытой и доступной системы эффективного информирования иностранцев, лиц без гражданства о правилах въезда и пребывания на территории Республики Казахстан, о миграционном законодательстве страны.

Для координации работы с беженцами в Комитете миграционной полиции МВД РК создана постоянно действующая рабочая группа с участием представителей Генеральной прокуратуры, министерств иностранных дел, юстиции, а также Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

В регионах организована работа комиссий по присвоению статуса беженца. В состав комиссий вошли сотрудники органов внутренних дел, национальной безопасности, представители акиматов и маслихатов.

По состоянию на 1 октября 2011 года число признанных беженцев в Республике Казахстан составляет 559 человек или 207 семей.

Из них, по национальному составу контингент беженцев составляет: таджики – 313 чел, пуштуны - 115 чел., хазары - 80 чел., узбеки - 35 чел., др. национальности – 16 чел.

По образованию: 61 беженцев имеют высшее, 18 - незаконченное высшее, 13 – среднее специальное, 174 - среднее, 6 – начальное, учащиеся школьного возраста – 97, дошкольного – 73 и 21 - не имеют образования.

По возрасту: 352 человек трудоспособного возраста, 6 – пенсионного возраста, 3 – инвалида и 198 – дети.

Из числа беженцев 542 – граждане Афганистана, большинство которых проживают в Казахстане более 10 лет, 9 – граждан Узбекистана, 5 – Китая, 2 – Эфиопии и 1 – Сомали. Из них: мужского пола – 247; женского – 312.

Основная часть беженцев зарегистрирована в Алматы (463), Южно-Казахстанской области (83) и Алматинской (13).

С начала 2011 года статус беженца предоставлен одному лицу, 15-ти претендентам было отказано.

Основная часть беженцев работает в различных структурах или самозаняты.

Более уязвимой ее части оказывают помощь международные организации - УВКБ ООН, Красный крест.

Совместно с УВКБ ООН в апреле 2011 года в Алматы проведена Региональная конференция по миграции с участием представителей компетентных органов стран Центральной Азии, России, Китая и Турции, международных организаций (*МОМ, ОБСЕ*) и государственных органов Казахстана.

Обсуждены актуальные вопросы многостороннего сотрудничества в сфере миграции и обеспечения безопасности, намечены основные направления и практические меры противодействия угрозам нелегальной и неконтролируемой миграции.

3. Лица, ищущие убежища

Лица, ищущие убежище в Казахстане, сталкиваются со схожими проблемами, что и беженцы. В целом, в отношении как лиц, ищущих убежища, так и беженцев сложилась практика, нарушающая их права и нормы не только международного, но и национального законодательства. Несмотря на декларируемые в Законе о беженцах возможности подать ходатайство о признании беженцем в РК, лица, ищущие убежища в Казахстане, иногда подвергаются административным и экстрадиционным арестам, выдворяются из страны по постановлениям судов.

Рекомендуем усилить работу с сотрудниками правоохранительных органов на предмет обучения международным стандартам обращения с лицами, ищущими убежища и беженцами, а также усилить прокурорский надзор за деятельностью миграционной полиции. Еще одной рекомендацией является предложение открыть центры для лиц, ищущих убежище, по аналогии с центрами адаптации для оралманов. Это позволит таким лицам иметь временное жилье до получения ответа на ходатайство о присвоении статуса беженца и при этом быть в зоне досягаемости для соответствующих государственных служб, вовлеченных в решение их вопроса.

Оказание бесплатной юридической помощи оралманам, лицам без гражданства, беженцам и лицам, ищущим убежища, а также всем уязвимым слоям населения является актуальной проблемой.

Уязвимые слои населения, в том числе оралманы, лица без гражданства и документов, бездомные, малоимущие, беженцы, лица, ищущие убежища, дети-мигранты остро нуждаются в получении квалифицированной бесплатной юридической помощи. На сегодняшний день им оказывается бесплатная правовая помощь лишь со стороны международных и некоммерческих организаций, в то время как государство не должно оставаться в стороне от защиты их прав путем разъяснения им прав и обязанностей, оказания квалифицированной юридической помощи бесплатными юристами и адвокатами по всем делам. Практика работы правозащитных НПО свидетельствует, что чаще всего их интересуют вопросы документирования, регистрации по месту жительства или пребывания, обжалования незаконных действий полиции, в том числе незаконных задержаний, привлечения к ответственности лиц, виновных в их эксплуатации. Лица, не имеющие жилья, обращаются по имущественным спорам. У этих людей нет возможности оплатить даже разовую консультацию юриста, что приводит к затягиванию решения их дел, истечению сроков обжалования и в итоге к длительному нарушению их прав. На наш взгляд, исходя из мировой практики, такие бесплатные консультации можно организовать под эгидой местных исполнительных органов, а также размещать государственный социальный заказ на оказание бесплатной

правовой помощи уязвимым слоям населения среди неправительственных организаций, уже имеющих опыт в этой сфере.

4. Характеристика динамики групп беженцев в Казахстане

С 2001 года количество беженцев признавалось государством в среднем около 600 человек в год (Таблица 1). Хотя менее стабильным было количество лиц, ищущих убежища, в диапазоне от 70 до 150 ежегодно (Таблица 2).

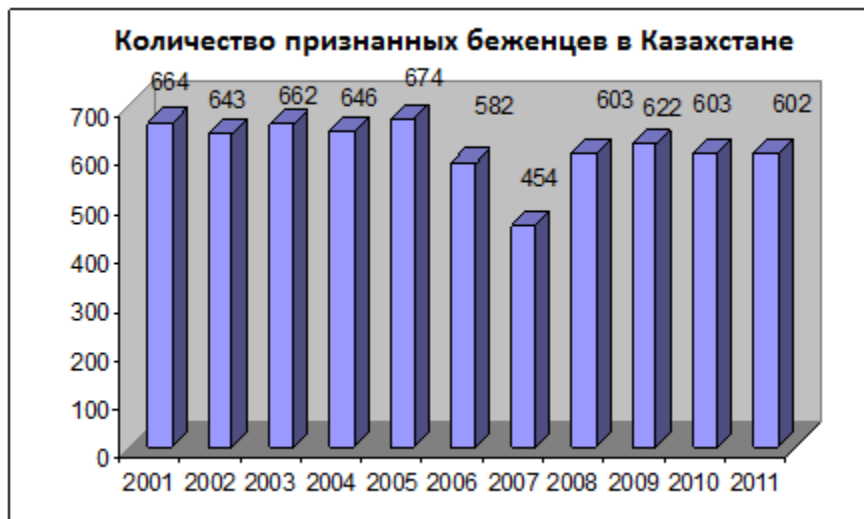


Таблица 1. Источник - внутренняя статистика УВКБ ООН, Отчет Комитета по правам человека 2008 г.; Министерство труда и социальной защиты населения РК и МВД РК.



Таблица 2. Источник – внутренняя статистика УВКБ ООН, Отчет Комитета по правам человека 2008.

В отличие от официальных отчетов, другие источники говорят о приблизительно 4000 беженцев в Казахстане (комментарии НПО 2010 года).

Это число включает людей в ситуации, близкой к беженцам, которые верят, что можно жить в Казахстане без регистрации и официального признания как беженец. УВКБ ООН отмечает, что в 2010 году из общего числа беженцев 4 558 – более чем 80% (3 692 лица) находились в ситуации, близкой к беженцам (<http://www.unhcr.a13.kz/eng/>).

Самая большая группа беженцев в Казахстане являются выходцами из Афганистана. В последние несколько лет Правительство Казахстана признало более 1 600 афганцев в качестве беженцев согласно критериям Конвенции 1951 года (исследование УВКБ ООН 2009 года). По этническим группам афганские беженцы различны. К примеру, согласно правительственным данным, в 2010 году из 622 беженцев (243 семьи) большие группы были из Афганистана. По этническому составу были хазары – 104; пуштуны – 142; таджики – 338; узбеки – 26; другие – 12, включая Сомали – 1; Нигерия – 1; Эфиопия – 2.

Присутствуют также беженцы из Китая, этнические уйгуры с китайским гражданством. Фактическое количество уйгурских беженцев неизвестно, но более 100 человек добились протекции УВКБ ООН с конца 1990-х годов (Исследование УВКБ ООН 2009 года). В 2010 году статус беженца получили 15 человек (3 семьи) из Узбекистана, 8 человек (2 семьи) из Кыргызстана (Данные УВКБ ООН, 2011; Комитет по правам человека) (Таблица 3).

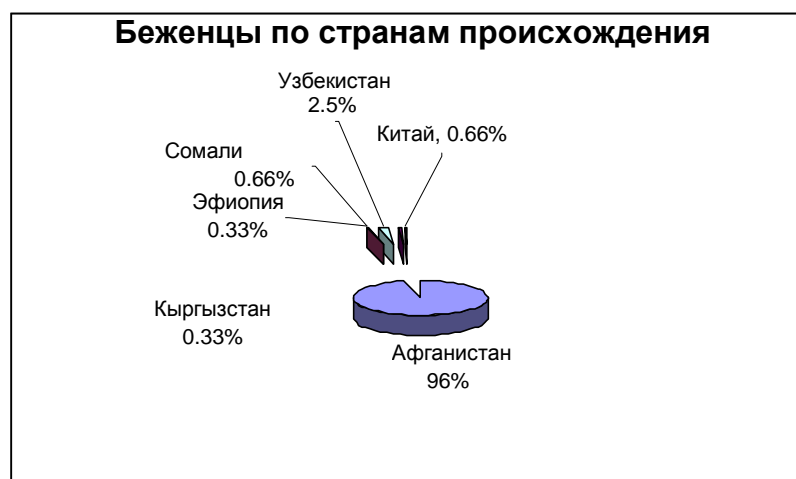


Таблица 3. Данные Представительства УВКБ ООН в Казахстане

Большинство беженцев в Казахстане оседают в двух регионах: Южно-Казахстанском регионе – 11% и в городе Алматы – 88.1% (по официальным данным 2009 года). Главными факторами, притягивающими людей в Алматы, являются возможности доступа к средствам существования и экономическому потенциалу крупного города, рынок труда и близость к региональному офису УВКБ ООН (Таблица 4).



Таблица 4 Данные МВД РК и УВКБ ООН в Казахстане

Следует отметить, что в соответствии с приказом Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан в 2009 году Правительство создало официальную базу «Беженцы» совместно с РГКП «Государственный центр по выплате пенсий».

4.1 Средства к существованию и самообеспечение

Данное исследование касается в основном вопросов, связанных с самообеспечением официально признанных Казахстаном беженцев, а также лиц, официально ходатайствующих о статусе беженцев.

«Пособие по самообеспечению» УВКБ ООН (2005 г.) определяет самообеспечение как «социальную и экономическую способность лица или сообщества к удовлетворению необходимых нужд (включая защиту, еду, воду, личную безопасность, здоровье и образование) на постоянной основе, без ущемления достоинства».

УВКБ ООН определяет социальные и экономические аспекты самообеспечения. Последнее относится к способности сообщества функционировать на уровне согласия, социальной ответственности и взаимозависимости – принятия решений, мобилизации ресурсов, построения и увеличения межличностных способностей для решения вопросов и инициатив для общей выгоды. Экономическое самообеспечение основывается на доступе и управления материальными и финансовыми активами.

Политика УВКБ ООН в отношении защиты беженцев в городских условиях (2009 г.) подчеркивает, что она будет поддерживать усилия городских беженцев стать самодостаточными через трудоустройство либо самозанятость в контексте широкого спектра юридических, финансовых,

культурных и языковых барьеров, с которыми сталкиваются беженцы в городских условиях.

Стратегия УВКБ ООН по самообеспечению строится на основе комплексной оценки локальных проблем и возможностей в тесном сотрудничестве с национальными заинтересованными сторонами: государственными органами, институтами развития, микрофинансовыми организациями, банками, частным сектором и гражданскими социальными институтами.

Представленные выше принципы политики УВКБ ООН служат основой для развития комплексной стратегии и плана действий по самообеспечению городских беженцев в Казахстане.

5. Анализ национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защите прав беженцев

5.1 Изменения в миграционной политике

В 1998 году Казахстан присоединился к Женевской Конвенции 1951 года о статусе беженцев и ее Протоколу 1967 года, что указывает на твердую приверженность в отношении обязательств в рамках данных международных правовых актов.

С 1998 года функциональная ответственность по вопросам беженцев передавалась между тремя ведомствами:

Агентство Республики Казахстан по миграции и демографии (1998-2004 г.г., АМиД РК);

Комитет по миграции Министерства труда и социальной защиты населения РК (с 2004 года - до сентября 2010 года, КМ МТСЗН);

Комитет миграционной полиции Министерства внутренних дел РК (с сентября 2010 года по настоящее время, КМП МВД РК).

В 2001 году Казахстан принял Концепцию миграционной политики РК на 2001-2010 годы. Принятый документ подчеркивал развитие условий для интеграции беженцев в принимающем обществе и добровольную репатриацию в страны происхождения этнических казахов (оралманов).

Миграционная политика 2001-2010 годов помимо других политических инструментов включает следующие:

создание национальной базы данных беженцев на региональном и республиканском уровнях;

обеспечение прав беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженца 1951 года и Протоколу к ней 1967 года и других международных договоров, ратифицированных Казахстаном.

В 2007 году согласно Указу Президента Республики Казахстан от 28 августа 2007 года № 399 Казахстан принял вторую Концепцию миграционной политики РК на 2007-2015 годов. Если миграционная

политика 2001-2010 годов подчеркивала положения об устойчивом демографическом развитии, государственной безопасности и защите прав иммигрантов, то целью миграционной политики 2007-2015 годов стало снижение негативных влияний от миграционных процессов в рамках сохранения национальной идентичности и безопасности страны, а также максимальное снижение нелегальной миграции и установления селективной стратегии миграции. Данная политика базируется на долгосрочной стратегии социального и экономического развития страны «Казахстан 2030».

Согласно Указу Президента РК «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан» от 17 августа 2010 года некоторые функции Комитета по миграции МТСЗН РК были переданы вновь организованному Комитету миграционной полиции Министерства внутренних дел РК.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 22 сентября 2010 года № 1066 «О некоторых вопросах реализации Указа Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года №1039» функции Министерства труда и социальной защиты населения РК в сфере миграции населения, а также по вопросам беженцев, за исключением функций по квотированию привлечения иностранной рабочей силы и выплате единовременных пособий и компенсаций оралманам и членам их семей, прибывшим по квоте иммиграции оралманов, переданы Министерству внутренних дел Республики Казахстан.

5.2 Закон о беженцах 2009 года

В соответствии с рекомендациями Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и Национального плана действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы, Парламентом 4 декабря 2009 года был принят Закон РК «О беженцах».

Закон о беженцах вступил в силу с 1 января 2010 года.

Закон о беженцах определяет основные правовые рамки для беженцев и лиц, ищущих убежища (далее – лица, подпадающие под компетенцию), в Казахстане. Он классифицирует беженцев в две основные группы: беженцы по статусу и лица, ищущие убежища.

Беженцем является иностранец либо лицо без гражданства, которому было предоставлено легальное убежище государством на основании обоснованных опасений преследования по причинам, указанным в Законе о беженцах (статья 1).

Лицом, ищущим убежище, является иностранец либо лицо без гражданства, ходатайствующее о статусе беженца. Заявитель сохраняет статус лица, ищущего убежище, до тех пор, пока не будет принято

окончательное решение уполномоченным органом в отношении ходатайства о статусе беженца (статья 1, подпункт б)).

Закон о беженцах предоставляет лицам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, следующие относящиеся к самообеспечению права:

свобода труда либо занятий предпринимательством в соответствии с законодательством Казахстана (статья 8, пункт 1, подпункт 8); статья 9, пункт 1, подпункт б));

доступ к услугам здравоохранения в соответствии с законодательством Казахстана (статья 8, пункт 1, подпункт 7); статья 9, пункт 1, подпункт 5));

другие права и свободы, предусмотренные Конституцией, законами и международными договорами, ратифицированными Казахстаном (статья 8, пункт 3; статья 9, пункт 3).

Важной характеристикой Закона о беженцах является то, что права, имеющие отношение к самообеспечению лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, содержат ссылки на другие нормативные правовые акты.

В отношении самообеспечения Закон о беженцах дает ссылки на уже действующие законы, и поэтому не меняет правовых рамок в отношении самообеспечения.

Конституция Республики Казахстан устанавливает, что международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона (статья 4, пункт 3). Однако, на практике не существует прецедентов непосредственного применения положений Конвенции 1951 года в отношении лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН в Казахстане.

Одновременно с Законом о беженцах в 2009 году Казахстан принял Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам беженцев. В частности, внесены изменения и дополнения в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и Закон «О государственной адресной социальной помощи».

Следует отметить, что Министерство юстиции РК в качестве основного координатора работы над законопроектами довольно часто критикует качество существующих законов и законопроектов в Казахстане. Обеспечение качества является основной задачей стратегического плана Минюста на период с 2011-2015 годы. Согласно Стратегическому плану «В целях обеспечения стабильности законодательной базы в Казахстане, улучшения ее качества, вовлечения независимых экспертов, представителей неправительственного сектора в разработку правовых документов, ... планируется расширить практику принятия законов прямого действия и

усилить активность государственных органов в их оценке вторичных правовых документов (Стратегический план Минюста на 2011-2015г.г.)».

Потребность в обеспечении качества нормативных документов в Казахстане не является новой. Фактически Министерство юстиции в своем Стратегическом плане на 2009-2011 годы также включало в список приоритетов цель улучшения качества правовых документов не только с точки зрения чисто юридических вопросов, но и социальных, экономических и финансовых проблем, основанных на анализе статистической информации, анализа реализации правовых норм и использования положительного международного опыта.

Стратегические планы соответствуют Концепции правовой политики Казахстана на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента РК от 24 августа 2009 года №858 (далее - Правовая политика). Этот документ особенно подчеркивает, что совершенствование нормативно-правовой деятельности предполагает продолжительную работу по систематизации действующих законодательных норм с наиболее возможной минимизацией старых и дублирующих норм, пробелов в законах, внутренних противоречиях в существующих законах, множеством отсылок, принимаемых вместо законов *прямого действия* в соответствии с Конституцией.

Правовая политика также подчеркивает необходимость проведения экспертной оценки и совершенствования юридической техники, которые определяют качество нормативных актов и уровень профессионализма государственных служащих в работе с законодательными актами.

Недавно принятый Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшего совершенствования нормотворческой деятельности» (1 апреля 2011 года № 4252-IV ЗРК) определяет новые процедуры: юридический мониторинг нормативных актов, осуществляемый государственными органами на постоянной основе путем сбора, оценки и анализа данных в вопросах разработки и реализации законов.

5.3 Право на трудовую деятельность

Законодательными актами, в которых рассматриваются вопросы труда беженцев, являются следующие акты:

1. Закон «О правовом статусе иностранцев» от 19 июня 1995 года;
2. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года;
3. Закон «О занятости населения» (№149-ІІ от 23 января 2001 года);
4. Правила определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан,

утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 июня 2001 года №. 836 (далее – Правила на квоты);

5. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 22 июля 2011 года).

6. Закон Республики Казахстан «О беженцах» от 4 декабря 2009 года.

Положения Конвенции 1951 года (статья 17) указывают, что беженцы должны получить благоприятное обращение, соответствующее гражданам иностранного государства в подобных обстоятельствах, в праве на оплачиваемый труд.

В соответствии с Законом об иностранцах 1995 года (статья 6) иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в трудовых отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан. Иностранцы, постоянно проживающие в Казахстане, это те, кто получил разрешение уполномоченного государственного органа и документы, удостоверяющие право на постоянное проживание. Иностранцы, остающиеся в Казахстане на других правовых условиях, считаются временно проживающими иностранцами.

Беженцы и лица, ищущие убежища, являются частью глобальной вынужденной миграции. Однако, в отличие от мигрантов²⁶, они покинули свои страны или места проживания не из-за экономических ситуаций, а из-за неспособности получить защиту страны происхождения. Поэтому, согласно мнению экспертов, лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, не могут рассматриваться в качестве временных трудовых мигрантов ни на этапе заполнения заявления на убежище, ни после получения статуса беженца. Лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, подпадают под международные стандарты защиты и процедур, устанавливаемые международным законом о беженцах.

В соответствии с Законом «О беженцах» лица, ищущие убежище в Казахстане, а также беженцы имеют право на свободу труда или предпринимательской деятельности в соответствии законодательством Республики Казахстан (статья 8, пункт 1, подпункт 8) и статья 9, пункт 1, подпункт 6)).

В целях защиты местного рынка труда существуют определенные ограничения на трудовую деятельность иностранцев в стране. В соответствии с Законом об иностранцах (статья 6) иностранцы, независимо от их категории (временные или постоянные) не могут назначаться на должности либо заниматься трудовой деятельностью, требующей казахстанского гражданства.

²⁶ «Трудовой мигрант» - лицо, мигрирующее из одной страны в другую с целью получения работы за собственный счет, и включает любое лицо, регулярно признаваемое как трудовой мигрант (МОТ 2008 г., 12).

Другое ограничение определено в Трудовом кодексе (статья 26, пункт 1, подпункт 4)) и запрещает иностранцам, временно пребывающим в Казахстане, подписывать трудовые договоры без специального разрешения местных исполнительных органов (акиматов). Специальное разрешение на привлечение иностранной рабочей силы в Казахстане регулируется Законом «О занятости населения» и более конкретно в Правилах на квоты.

Система квот на привлечение рабочей силы была представлена в 2001 году в соответствии с требованиями Закона «О занятости населения» и Правилами Правительства РК об определении квот на привлечение иностранной рабочей силы. Ежегодные квоты устанавливаются на базе предложений местных и центральных исполнительных органов.

Квота на привлечение иностранной рабочей силы определяется в процентном отношении к численности экономически активного населения и (или) устанавливается в абсолютном выражении по приоритетным проектам и (или) по странам исхода в соответствии с прогнозом состояния спроса на рынке труда на предстоящий год (статья 37, пункт 1 Закона о миграции населения).

Решение о квоте на будущий год обычно принимается Правительством в конце года. Работодатели принимают участие в распределении квот через подачу заявлений в акиматы об иностранной рабочей силе на следующий год (МОТ 2008).

Закон о занятости населения (статья 11) устанавливает, что запросы на квоты на иностранную рабочую силу не распространяются на некоторых иностранных граждан и лица без гражданства. Иностранцы, занимающиеся предпринимательской деятельностью в Казахстане в форме юридических лиц, также исключены из квот. Согласно Правилам о квотах лица, получившие статус беженца, либо политические беженцы в Казахстане не обязаны получать разрешение на работу. Таким образом, это исключение дает свободу беженцам на трудовую деятельность. Однако Правила о квотах не предоставляют преференций для лиц, ищущих убежища. Поэтому такие лица могут легально работать, только если работодатель получит специальное разрешение на привлечение иностранной рабочей силы.

В некоторой степени запрет Трудового Кодекса о найме иностранцев, временно проживающих в стране без разрешения на работу (статья 6), служит оправданием для работодателей для незаконного найма иностранцев. Такой незаконный найм может привести к тому, что лица, ищущие убежища, могут стать объектами различных вариантов эксплуатации в период работы, а работнику могут отказать в оплате труда.

Согласно Закону о миграции населения (статья 37, пункт 3) иностранные работники и лица без гражданства, постоянно проживающие в Казахстане, могут осуществлять трудовую деятельность без получения

разрешений иностранным работником на трудоустройство или работодателем на привлечение иностранной рабочей силы.

Несмотря на важность такого положения, оно будет зависеть от механизмов реализации, которые до сих пор находятся в процессе обсуждений между заинтересованными сторонами, включая Министерство труда и социальной защиты населения (МТСЗН), Международную Организацию по миграции (МОМ), Конфедерацию работодателей РК (КР РК).

5.4 Документы, удостоверяющие личность

Механизмы законного трудоустройства и подписание трудового контракта предполагают наличие надлежащих документов (Трудовой кодекс, статья 31) и как минимум документов, удостоверяющих личность; документов о квалификации; регистрационного номера налогоплательщика и социального индивидуального кода.

Согласно Закону о беженцах, лица, относящиеся к компетенции Комитета миграционной полиции МВД РК, имеют право на удостоверение беженца и лица, ищущего убежище.

Правительство Казахстана в рамках трехлетнего бюджета (2009-2011 г.г.) выделило 3718, 4 миллиона тенге для реализации Закона о беженцах и, в частности, выпуска удостоверений беженцев и лиц, ищущих убежище, формы которых были согласованы приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 ноября 2010 года № 498).

В соответствии с Правилами присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца, утвержденным постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 марта 2010 года № 183, статус беженца выдается на один год и может быть продлен еще на один год при условии, что условия в стране происхождения беженца, которые стали основанием для выдачи статуса беженца, не изменились. Удостоверение беженца действительно для проезда на всей территории Казахстана. Беженцы также имеют право на проездной документ, который будет удостоверяет их личность и статус за пределами Казахстана.

Лица, которые ходатайствуют о статусе беженца, получают удостоверение лица, ищущего убежище, и остаются зарегистрированными до получения ответа по своему ходатайству, обычно в течение 3 месяцев, но не более одного года.

5.5 Удостоверение лица, ищущего убежище

В период проведения исследования большинство интервьюируемых лиц, ищущих убежище, не имели официальных удостоверений и каких-либо других документов, удостоверяющих их личность. Некоторые из них принесли уже устаревшие бумаги, выданные УВКБ ООН, либо просроченные удостоверения о подаче ходатайства на убежище. Данные лица имели право на апелляцию, но не реализовали в установленном законодательством порядке. Однако некоторые лица были обязаны вернуть свои удостоверения лиц, ищущих убежище, в органы миграционной полиции либо оставлять их без продления. Эти лица без официальных удостоверений считаются в Казахстане нелегальными, несмотря на тот факт, что они находятся в процессе апелляции.

Большинство лиц, ищущих убежище, в ходе интервью жаловались, что они оказались в статусе нелегалов не по выбору, а случайно в результате:

отказа миграционной полиции в выдаче удостоверения в срок (они в данное время не печатаются и поэтому недоступны);

отказа со стороны миграционной полиции продлить регистрацию в период, когда они проходят различные стадии судебного обжалования;

отказа со стороны УВКБ ООН (и его исполняющих партнеров), а также органов миграционной полиции своевременно информировать беженцев об этапах процесса рассмотрения их дел.

Названные институты заявляют, что лица, ходатайствующие на получение статуса беженца, были надлежащим образом проинформированы ими в срок, и что в большинстве случаев лица, ищущие убежища, остались без необходимых документов по своей собственной вине в результате несоблюдения правил и сроков в процессе соискания убежища. Это означает, что те лица, ищущие убежища, которые получили отказ в статусе беженца в соответствии с Правилами присвоения, продления, лишения и прекращения статуса беженца, имеют ограниченное время для подачи апелляции после получения уведомления об официальном отказе по их делу. Лица, ищущие убежище, должны быть проинформированы миграционной полицией в течение 5 рабочих дней со дня решения об отказе. Уведомление направляется по месту фактического проживания лица, ищущего убежища, и содержит детали по процессу апелляции. В большинстве случаев (интервью) лица, ищущие убежища, либо сознательно забывали следовать предписанному процессу апелляции либо не знали о нем, поскольку не получали уведомление по различным причинам, например, по причине изменения места жительства.

Согласно пункту 1 статьи 280 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (ГПК РК), физическое и юридическое лицо вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда им стало известно о нарушении их прав, свобод и охраняемых законом интересов.

Следует отметить, что пропуск трехмесячного срока для обращения с заявлением не является основанием для суда к отказу в принятии заявления (пункт 2 статьи 280 ГПК РК).

Таким образом, если лица, ищущие убежище в Казахстане, не выполнили предусмотренных законодательством условий для подачи апелляции после полученного отказа, согласно ГПК РК они все еще имеют право на апелляцию. Тем не менее, миграционная полиция, действующая по Правилам выдачи и продления удостоверений лицам, ищущим убежище, не имеет право выдавать или продлевать удостоверения для заявителей, которым было отказано в статусе беженца. В такой ситуации фактически эти лица остаются без правового статуса, несмотря на то, что находятся в процессе обжалования. В этом случае они могут находиться под защитой УВКБ ООН, которое, однако, не имеет прав для выдачи документа, которое бы легализовало их статус в качестве лиц, ищущих убежище в Казахстане.

Исходя из этих аргументов, необходимо отметить, что данные процессуальные пробелы существуют на практике, и рекомендуем совершенствовать законодательство и правоприменительную практику в части присвоения и лишения статуса беженца, лица, ищущего убежище в Казахстане, в соответствии с Конвенцией 1951 года.

5.6 Удостоверение беженца

Удостоверение беженца было признано официальным документом, удостоверяющим личность, в Казахстане после принятия Закона «О беженцах» и постановления Правительства Республики Казахстан от 3 марта 2010 года № 166 «Об изменениях и дополнениях в Постановление Правительства РК «О Правилах документирования и регистрации населения РК» (№ 1063 от 12 июля 2000 года).

Некоторые беженцы заявляют, что удостоверение беженца не имеет никакой ценности при их поиске трудоустройства или получении различных услуг в государственном и частном секторах. Несмотря на то, что удостоверение беженца является официально действительным документом, удостоверяющим личность, на практике он рассматривается работодателями как второсортный документ. Многие государственные органы плохо информированы о беженцах и их правах (по данным Представительства УВКБ ООН в Казахстане).

В настоящее время кроме миграционной полиции Министерства внутренних дел ни один из органов государственного управления не работает на регулярной основе с лицами, относящимися к компетенции УВКБ ООН. Представительство УВКБ ООН в Казахстане утверждает, что нет четко обозначенного государственного органа, который занимался бы социально-

экономическими вопросами в отношении лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН.

В отчете УВКБ ООН указано, что в Министерстве труда и социальной защиты населения РК, которое два года являлось органом, в ведении которого были вопросы беженцев, некоторые сотрудники не смогли ответить на основные вопросы о социально-экономических правах беженцев. В налоговых органах также мало информации в отношении беженцев в качестве налогоплательщиков. Банки, частные центры занятости, другие организации не осведомлены о беженцах, и часто запрашивают подтверждения факта о легальности статуса беженца в Казахстане.

Согласно Трудовому кодексу РК (статья 29) трудовой договор может быть заключен на неопределенный срок, а также на определенный срок не менее одного года. Кроме того, в соответствии с подпунктами 3), 4) и 5) трудовой договор может быть заключен: на время выполнения определенной работы; на время замещения временно отсутствующего работника; на время выполнения сезонной работы.

Если в трудовом договоре не оговорен срок его действия, договор считается заключенным на неопределенный срок.

В целях защиты прав работников Трудовой кодекс запрещает подписание контрактов на срок менее одного года.

Из-за того, что удостоверение беженца дается сроком на один год, соответственно работодатель может заключить трудовой договор с лицом, имеющим официальный статус беженца, на срок до одного года. Из сказанного следует, что беженцы находятся в менее благоприятных условиях по трудоустройству по сравнению с гражданами и иностранцами, имеющими вид на жительство в Казахстане.

В целом обязательное продление действия удостоверения беженца каждый год порождает ненужные административные расходы государства и чрезмерную бюрократизацию. Все это ограничивает права беженцев в различных аспектах жизни, поскольку беженцы должны планировать свою жизнь на основе срока действия основного документа. Как утверждают некоторые эксперты (Андрисек и Рантала, 2008 г.), один год действия удостоверения ведет ко многим нежелательным последствиям, включая возможность необоснованного прекращения статуса. Прекращение статуса беженца не исключено в любой момент времени. Как утверждают эксперты, постоянная необходимость в защите или другой поддержке не может определяться сроком действия документа, и не должна вести к немедленному продлению постоянного правового статуса держателя.

5.7 Идентификационные номера

Все лица (резиденты и иностранцы, временно проживающие в Казахстане), кто трудоустроен или занимается бизнесом в Казахстане, должны получать регистрационный номер налогоплательщика (РНН). РНН бесплатно выдается на основании следующих документов:

заявление;

документ, удостоверяющий личность;

регистрационный документ, указывающий период временного пребывания в Казахстане (временная регистрация и (или) миграционная карточка);

документ (копия), подтверждающий место проживания в Казахстане (например, договор аренды).

Многие беженцы имеют на руках РНН. С 2010 года беженцы на законном основании имеют право подавать заявление и получать регистрационный номер налогоплательщика.

Лица, ищущие убежище, не имеют права подавать заявления на получение РНН, так как удостоверение лица, ищущего убежища, не является документом, удостоверяющим личность. По данным УВКБ ООН, никто из опрошенных ищущих убежище лиц не имеет РНН.

В официальном трудовом договоре также требуется указывать социальный индивидуальный код (СИК) работника.

Для получения СИК лицо должно представить следующие документы:

документ, удостоверяющий личность;

регистрационный номер налогоплательщика.

СИК стал обязательным документом в Казахстане в 1997 году, и его целью было обеспечить обязательные социальные и пенсионные перечисления всеми лицами, легально трудоустроенными в Казахстане. В соответствии с постановлением Правительства РК от 16 сентября 1997 года № 1342, право подачи заявлений на получение СИК имеют граждане Казахстана, постоянно проживающие иностранные граждане, оралманы²⁷ и лица без гражданства.

Большинство опрошенных беженцев не имеют СИК. Однако, среди них есть и такие, кто имеет СИК на руках. Существуют примеры, когда целые семьи беженцев имеют на руках СИК.

Работодатели обычно не принимают на работу беженцев, у которых отсутствует СИК.

Начиная с 1 января 2013 года, РНН и СИК будут заменены на индивидуальные идентификационные номера (ИИН) для физических лиц, а также на бизнес - идентификационный номер (БИН) для зарегистрированных юридических лиц.

²⁷ Термин «оралман» означает репатриант на казахском языке, и, как правило, оралманы возвращаются на свою этническую родину Казахстан с момента обретения им независимости в 1991 году.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О национальных реестрах идентификационных номеров» от 12 января 2007 года ИИН будет содержаться в следующих документах:

свидетельство о рождении;

удостоверяющие личность документы: паспорт и удостоверение личности гражданина Республики Казахстан;

вид на жительство иностранного гражданина;

удостоверение лица без гражданства.

сертификат налогоплательщика для иностранцев и лиц без гражданства, которые не имеют на руках документы Казахстана, подтверждающие их личность.

Удостоверение беженца не внесено в список документов, предоставляющих право получения ИИН.

Повсеместное внедрение в Казахстане ИИН и БИН запланировано на январь 2012 года.

Иностранцы, временно проживающие в Казахстане, а также созданные ими юридические лица должны будут получить ИИН/БИН в соответствии с Налоговым кодексом (статья 562) после официальной регистрации в налоговых органах. Налоговый комитет Министерства финансов РК утвердил специальную форму приказом Министра финансов РК от 28 апреля 2011 года № 232 «Об утверждении формы регистрационного свидетельства регистрации нерезидентов в качестве налогоплательщиков». Приказ вступил в силу с 1 января 2012 года.

Сертификат будет включать:

1) наименование налогоплательщика (физического или юридического лица);

2) регистрационный номер налогоплательщика;

3) ИИН/БИН;

4) дата регистрации в налоговом органе.

Этот сертификат подобен формату свидетельства РНН. По данным Департамента по налогам и сборам города Алматы, ранее полученные РНН будут автоматически преобразованы в ИИН/БИН, а те лица, которые никогда не регистрировались в налоговых органах, должны будут зарегистрироваться и получить ИИН/БИН.

5.8 Самостоятельная занятость и развитие предпринимательства

В соответствии с пунктом 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности.

Положения принципов о праве на частную собственность и свободу предпринимательской деятельности являются правовыми основами рыночной экономики, которых придерживается Казахстан.

Названное конституционное право каждого на свободу предпринимательской деятельности соответствует статье 18 Конвенции о статусе беженцев и подпункту б) пункта 1 статьи 9 Закона «О беженцах».

Вопросы, связанные с реализацией конституционных прав каждого на свободу предпринимательской деятельности, регулируются другими законодательными актами Казахстана.

До 2009 года субъекты частной предпринимательской деятельности определялись как физические и негосударственные юридические лица. Аналогичное определение было использовано в Законе «О частном предпринимательстве» 1997 года, который регулировал эту деятельность до 2006 года. Используя это широкое определение, иностранцы и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие в Казахстане, могли заниматься индивидуальным предпринимательством. Однако, после внесения изменения в Закон «О частном предпринимательстве» в 2009 году индивидуальное предпринимательство разрешено только гражданам Республики Казахстан и оралманам (статья 1). Исключение составляют иностранцы, постоянно проживающие в Казахстане, которые зарегистрировали индивидуальное предприятие до внесения поправок в закон. Исключение также распространяется на граждан России, Белоруссии и Кыргызстана в соответствии с Соглашением «О правовом положении граждан, постоянно проживающих на территории другого государства» от 28 апреля 1998 года и ратифицированного Республикой Казахстан в 1999 году.

Закон «О правовом положении иностранцев в Республике Казахстан» (статья 6) предусматривает, что временно проживающие в Казахстане иностранцы могут заниматься индивидуальным предпринимательством только при условии создания юридического лица.

Существуют значительные различия между экономической деятельностью в форме индивидуального предпринимателя и юридического лица, влияющие на права предпринимательства лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, в соответствии с Законом «О беженцах».

Экономическая активность в форме индивидуального предпринимателя имеет ряд преимуществ по сравнению с компаниями, зарегистрированными как юридические лица. Одним из очевидных преимуществ является более низкие налоги по сравнению с юридическими лицами и простота процедуры регистрации, которая производится налоговыми органами в течение одного рабочего дня после представления всех необходимых документов.

Регистрация индивидуального предпринимателя не требуется, если человек занимается бизнесом не более 90 дней в году. В этом случае достаточно получить специальное разрешение (*талон*).

Так как лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, могут вовлекаться в предпринимательскую деятельность только в качестве юридических лиц, что представляет собой более сложный и долгий процесс, а также ввиду того, что во время регистрации необходимо подавать конкретные документы, включая документы, удостоверяющие личность, в данной ситуации, лица, ищущие убежище, не могут пользоваться предоставленным им правом.

Для лиц, ищущих убежище, единственной подходящей формой предпринимательства будет форма индивидуального предпринимателя через получение разрешения на ведение бизнеса на период не более 90 дней в году, что соответствует обычному сроку регистрации лиц, ищущих убежище, в Казахстане.

Право лиц, ищущих убежище, на предпринимательскую деятельность невозможно реализовать полностью в законном порядке ввиду того факта, что их удостоверения не считаются документами, удостоверяющими личность.

5.9 Право на собственность

Права на собственность являются важнейшим элементом самообеспечения. Имущественные права относятся к движимым и недвижимым объектам собственности. Если в отношении движимого имущества у беженцев и лиц, ищущих убежище, имеются четко определенные права, то в отношении недвижимого имущества, такого как жилье и земельный участок, существуют определенные ограничения в соответствии с законами Казахстана.

В соответствии со статьей 9 Закона РК «О правовом положении иностранцев», иностранцы могут иметь в Республике Казахстан на праве собственности жилище (за исключением временно пребывающих иностранцев) и иное имущество, иметь права автора произведений науки, литературы и искусства, открытия, изобретения, рационализаторского предложения, промышленного образца, а также иные имущественные и личные неимущественные права, за исключением случаев, установленных законодательными актами Республики Казахстан.

Иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, пользуются своими имущественными правами наравне с гражданами Республики Казахстан.

Временно пребывающие в Республике Казахстан иностранцы имеют право пользования имущественными и личными неимущественными правами на основаниях и в порядке, установленном законодательством и международными договорами Республики Казахстан.

Юридические лица с иностранным участием могут приобретать жилье и другие нежилые помещения на праве собственности в Казахстане (ответ Министра юстиции РК, 11 марта 2011 г., e.gov.kz.).

В соответствии с пунктом 4 статьи 23 Земельного кодекса РК в частной собственности иностранцев, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц (негосударственных) могут находиться земельные участки, предоставляемые для под застройку или застроенные производственными и непроизводственными, в том числе жилыми, зданиями (строениями, сооружениями) и их комплексами, включая земли, предназначенные для обслуживания зданий (строений, сооружений), в соответствии с их назначением.

В соответствии с Законом РК от 4 декабря 2009 года «О беженцах», удостоверение беженца является документом, удостоверяющим его личность. Поэтому проблема с регистрацией имущества возникать не должна, кроме того факта, что на практике многие нотариусы и центры недвижимости могут применить положения Закона «О правовом положении иностранцев» (статья 9) и вполне законно отказать в регистрации имущества иностранцам, временно проживающим в Казахстане.

Согласно действующему законодательству Республики Казахстан временно проживающие иностранцы и беженцы не вправе иметь жилище на праве собственности.

Из вышеизложенного следует, что лица, ищущие убежище, могут пользоваться правом на собственность в отношении объектов движимого имущества.

Если беженцы приобретают статус иностранцев, постоянно проживающих в Казахстане, тогда они могут пользоваться правом приобретения в собственность недвижимого и движимого имущества.

5.10 Признание профессиональных квалификаций

Важным аспектом самообеспечения для лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, является признание их профессиональных и образовательных дипломов принимающим государством в целях трудоустройства в Казахстане.

Процедура, регулирующая признание и нострификацию (установление эквивалентности) документов по базовому, среднему, техническому, преддипломному (бакалаврскому), высшему и послевузовскому образованию, полученному в других странах, а также в международных или иностранных институтах в Казахстане, описана в Правилах признания и нострификации документов об образовании, одобренных приказом Министра образования и науки Республики Казахстан от 10 января 2008 года № 8. Образовательные степени могут также быть признаны в Казахстане на основе

международных соглашений и договоров. Например, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов стран СНГ 1994 года содержит положения касательно взаимного признания государствами-участниками дипломов и других сертификатов об образовании, профессиональных квалификаций и продолжительности воинской службы. Эти положения не требуют особой процедуры легализации. Положения по взаимному признанию документов об образовании без необходимости их легализации также включены в двусторонние и трехсторонние соглашения по миграции рабочей силы, подписанные с некоторыми государствами СНГ, включая Кыргызстан и Узбекистан (МОТ, 2008 г.).

Однако, если нет подписанных международных договоров, документы об образовании, полученные в других странах, должны проходить нострификацию. Комитет по контролю в сфере образования и науки при Министерстве образования и науки регулирует данный процесс в Казахстане.

Процедуры нострификации проводятся Национальным центром аккредитации при Министерстве образования и науки. Нострификация проводится только после получения от заявителя следующих обязательных документов: оригинал диплома или сертификата, апостилированного или заверенного в Министерстве иностранных дел РК или аналогичном институте в стране выдачи данного документа; оригиналы выписки с оценками; нотариально заверенные копии диплома или сертификата и выписки на казахском и/или русском языках (нотариальное заверение должно осуществляться в Казахстане либо через дипломатическую службу Казахстана в стране, в котором был выдан оригинал документа); нотариально заверенный документ, удостоверяющий личность; копия лицензии образовательного института или сертификата об аккредитации института, который выдал диплом или сертификат (школы начального и среднего образования освобождены от данного требования). Центр аккредитации может запросить дополнительные документы. После предоставления полного пакета документов процесс нострификации не должен превышать более шести месяцев.

При существующей сложности данного процесса, продолжительности времени, который он занимает, и дополнительной сложности получения документов в своих странах, с которой сталкиваются лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, беженцы, вероятнее всего, не смогут закончить процесс нострификации и признания их дипломов в установленный законодательством срок. Поэтому беженцы, имеющие среднее специальное и высшее образование, не могут устроиться на работу без нострификации их дипломов.

5.11 Интеграция беженцев в казахстанское общество

Иностранцы, получившие вид на жительство в Казахстане, пользуются значительно широким спектром прав, соответствующих экономическому и социальному самообеспечению. Получение вида на жительство также является важным шагом в направлении местной интеграции беженцев в Казахстане. После окончания пятилетнего срока вида на жительство обладатель вида на жительство, при желании, может подавать документы на получение гражданства Казахстана.

В соответствии со статьей 17 Закона «О беженцах», беженцы приобретают гражданство Республики Казахстан в соответствии с законодательством Республики Казахстан о гражданстве.

Правила, регулирующие выдачу документов о виде на жительство, определяются постановлением Правительства Казахстана о Правилах документирования и регистрации населения Республики Казахстан от 12 июля 2000 года №1063 и Инструкцией о применении правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан от 4 июня 2005 года № 338.

По данным НПО и УВКБ ООН, уполномоченные государственные органы, ответственные за предоставление статуса вида на жительство, на практике часто требуют предоставления одновременно трех документов относительно финансового состояния претендента на получения статуса вида на жительство: 1) платежеспособность лица; 2) оригинал выписки банковского счета; 3) финансовые ресурсы, достаточные для покупки жилья.

Существуют преграды, которые усложняют оформление вида на жительство беженцами: требования о платежеспособности, справка из полиции и согласие государства происхождения. Требование получить официальное согласие из страны происхождения идет вразрез с международной практикой и договорными обязательствами.

Требование о платежеспособности и регистрация по месту проживания также являются препятствующими положениями для некоторых беженцев в Казахстане.

Некоторые беженцы заявляют, что они не чувствуют себя интегрированными в казахстанское общество. Общее настроение, присущее этим беженцам, сходится на том, что их временный статус в качестве иностранцев усиливает отношение неопределенности и непредсказуемости их будущего в Казахстане.

Следует отметить, что не все беженцы осведомлены о своих правах, конкретных требованиях и преимуществах получения вида на жительство в Казахстане.

Некоторые эксперты утверждают, что беженцы должны иметь правовое положение иностранцев, постоянно проживающих в Казахстане,

или правовой режим выдачи видов на жительство должен распространяться на беженцев таким образом, чтобы они могли в равной степени пользоваться правами, предоставленными иностранцам, постоянно проживающим в Казахстане (Научное исследование: Анализ и рекомендации для улучшения национального законодательства в отношении беженцев в Казахстане, УВКБ ООН, 2009 г.). Например, в Канаде, когда беженец прибывает на территорию страны, к нему относятся как к лицу с видом на жительство в Канаде. В Беларуси лицу, получившему статус беженца, дается право получать разрешение на временный статус на период не больше года для получения вида на жительство. Однако во всех социально-экономических правах статус беженцев в Беларуси эквивалентен статусу лиц с видом на жительство.

Требование о финансовой платежеспособности беженцев может быть рассмотрено в свете гуманитарных соображений в качестве исключения. Правительство Казахстана уделяет особое внимание и освобождает от требования финансовой платежеспособности оралманов и лиц, являвшихся гражданами Республики Казахстан либо Казахской Советской Социалистической Республики и членов их семей, а также граждан Содружества Независимых Государств (Беларусь, Кыргызстан, Россия, Украина), с которыми Казахстан имеет соглашения в получении гражданства в упрощенном порядке.

5.12 Право на социальное обеспечение

Глава Конвенции о статусе беженцев по вопросу социального обеспечения перечисляет несколько положений, которые являются наиболее важными для благополучия лиц, относящиеся к компетенции УВКБ ООН. Среди них страхование по старости и социальное обеспечение, общественное образование, жилье, профессиональное обучение и подготовка.

Беженцам за счет средств местных бюджетов оказывается государственная адресная социальная помощь в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной адресной социальной помощи».

Право на получение других видов социальной помощи у беженцев наступает с момента получения ими разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан.

В соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» от 20 июня 1997 года иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Казахстане, имеют право на пенсионное обеспечение.

В соответствии с законодательными актами в сфере социальной защиты населения беженцы, имеющие официальный статус в Казахстане,

имеют право на получение заработной платы и социальных выплат в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям.

Некоторые беженцы получают пособие от международных организаций, таких как УВКБ ООН.

5.13 Право на медицинскую помощь

До 2009 года иностранцы (включая тех лиц, которые временно проживают в Казахстане, таких как беженцы и лица, подавшие на предоставление убежища) могли получать бесплатные медицинские услуги наравне с услугами, предоставленными гражданам и лицам с видом на жительство, включая бесплатную скорую медицинскую помощь и лечение. Другие медицинские услуги, предоставляемые за счет личных средств через медицинское страхование и другие источники, не запрещаются согласно законодательству Республики Казахстан. Доступ к гарантированному бесплатному медицинскому обслуживанию регулировался несколькими документами, включая: постановления Правительства Казахстана «Об утверждении Правил получения медицинской помощи иностранцами и лицами без гражданства, беженцами, временно находящимися на территории Республики Казахстан» (от 9 января 2001 г., № 1354); «Об утверждении Правил получения медицинской помощи иностранцами и лицами без гражданства, находящимися на территории Республики Казахстан» (от 16 октября 2006 г., № 997), Перечень гарантированных бесплатных медицинских услуг на 2008-2009 гг. (от 28 сентября 2007 г. №853).

18 сентября 2009 года был принят новый Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения», в котором статья 34 ограничивает получение гарантированных бесплатных медицинских услуг гражданам Казахстана и оралманам. Права, равные правам граждан и оралманов, распространяются и на лиц с видом на жительство в Казахстане (статья 7 Закона о правовом положении иностранцев).

На практике некоторые лица, относящиеся к компетенции УВКБ ООН, обращаются за помощью к УВКБ ООН и его партнеру «Красный Полумесяц». «Красный Полумесяц» имеет возможность обрабатывать некоторые заявки, обращаясь к государственным медицинским центрам с просьбой принимать лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, которые являются наиболее уязвимыми и нуждаются в срочной медицинской помощи. Государственные медицинские учреждения принимают этих людей на лечение в случае договоренности с УВКБ ООН и Обществом «Красный Полумесяц».

Некоторые беженцы сообщили о получении ими бесплатного медицинского обслуживания в государственных лечебных учреждениях в районах их проживания.

Один из возможных подходов для предоставления медицинской помощи беженцам является добровольное медицинское страхование. Однако в Казахстане сектор медицинского страхования не развит и не особо популярен. По данным УВКБ ООН, менее чем 2 % граждан Казахстана имели медицинскую страховку в 2010 году. Для сравнения, медицинское страховое покрытие в развитых странах составляет 80-85 %. Даже в странах с государственными системами здравоохранения (Израиль, Норвегия), медицинское страхование покрывает около 12-25 % населения. Также существуют проблемы с самими страховыми компаниями в Казахстане. Например, из 28 страховых компаний только 23 предлагают медицинскую страховку и лишь 9 из них имеют свои аффилированные специализированные медицинские центры. В основном добровольное медицинское страхование используется крупными иностранными организациями или частными организациями с иностранными работниками. За исключением национальных компаний, казахстанские компании достаточно пассивны и с неохотой пользуются добровольным страхованием.

В настоящее время в Казахстане начала реализоваться государственная программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Казахстан» на 2011-2015 годы. В целях дальнейшего укрепления здоровья населения, в том числе беженцев, в программе особое внимание уделено внедрению социально-ориентированной модели первичной медико-санитарной помощи (ПМСП) путем создания центров семейного здоровья, отделения профилактики и социально-психологической помощи, включения в штатные нормативы ПМСП социальных работников и психологов.

5.14 Право на образование

По отчетным данным органов образования в Казахстане проживают около 3,9 тысяч детей-мигрантов, в том числе дошкольного возраста - 433 и школьного - 3465. Больше всего детей-мигрантов прибыли из Узбекистана (2057), Кыргызстана (364), Туркменистана (166) и из других стран дальнего и ближнего зарубежья.

Количество детей-оралманов составляет 13,7 тыс. детей, из них дошкольного возраста - 4078 и школьного - 9676.

Кроме того, по данным Комитета миграционной полиции МВД РК на 15 января 2011 года в Алматинской, Южно-Казахстанской областях и в городе Алматы проживают 226 детей-беженцев (дошкольного возраста - 66, школьного возраста - 160), прибывших из Афганистана (106), Ирана (5),

Кыргызстана (1), Пакистана (1), Китая (2) и Узбекистана (11). Из них 100 детей-беженцев, рожденных в Казахстане.

Положения статьи 2 Конвенции ООН о правах ребенка закрепили в казахстанском законодательстве обеспечение равных прав каждого ребенка на получение образования.

Так, статьей 12 Конституции Республики Казахстан определено, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Статьей 47 «Защита прав детей-беженцев и вынужденных переселенцев» Закона Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» предусмотрено, что дети-беженцы и вынужденные переселенцы имеют право на защиту своих интересов, органы опеки и попечительства по месту нахождения ребенка, территориальные службы миграции содействуют в получении сведений о наличии и месте проживания родителей либо иных законных представителей, при необходимости определяют ребенка в лечебно-профилактические или иные организации, осуществляющие функции по защите прав ребенка.

В статье 10 Закона о правовом положении иностранцев гарантировано, что иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Казахстан, имеют равные права с гражданами Республики Казахстан на получение дошкольного, начального, основного среднего и общего среднего образования в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в порядке.

Следует отметить, что для детей иностранцев и лиц без гражданства, имеющих вид на жительство, созданы условия для углубленного изучения родного языка. Кроме того, с целью безболезненной интеграции их в учебно-воспитательный процесс, для освоения ими казахского и русского языков организуются дополнительные уроки, языковые кружки, факультативные часы.

По отчетным данным областных, городов Астаны, Алматы управлений образования, на начало 2010-2011 учебного года в 108 общеобразовательных школах республики 13133 учащихся изучают как самостоятельный предмет 16 родных языков.

Дети всех беженцев, которые участвовали в исследовании, отметили доступность получения образования в государственных школах.

28 сентября 2010 года за № 468 Министерство образования и науки Республики Казахстан приняло Правила получения образования иностранцами и лицами без гражданства, проживающими в Казахстане. Правила устанавливают, что дети иностранцев и лиц без гражданства, постоянно или временно проживающих в Казахстане, принимаются в

образовательные учреждения для получения дошкольного, начального, среднего и общего среднего образования и пользуются теми же правами, что и граждане Казахстана по предоставлению документов, подтверждающих их правовой статус в Казахстане.

С позиции Комиссии по правам человека при Президенте РК, доступ к образованию лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, должен быть закреплен в Законе РК «О беженцах».

5.15 Право на жилье

В соответствии со статьей 21 Конвенции о статусе беженцев, принимающие государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах в отношении жилищных вопросов. Единственной ссылкой в этом отношении в Законе о беженцах является подпункт 4) статьи 5, согласно которой Правительство Республики Казахстан должно определять территории для временного поселения лиц, ищущих убежище, в случае их массового притока в Казахстан. В законе нет положения, предусматривающего создание центров для размещения или доступа к социальному жилью для беженцев.

В соответствии со статьей 9 Закона об иностранцах иностранцы, постоянно проживающие в Республике Казахстан, в жилищных отношениях имеют те же права и несут те же обязанности, что и граждане Республики Казахстан. Иностранцы могут иметь в Республике Казахстан на праве собственности жилище (за исключением временно пребывающих иностранцев).

Шесть семей беженцев, получив статус вида на жительство в Казахстане, смогли приватизировать жилища в городе Алматы.

Так как большинства беженцев не имеют доступа к коммерческим кредитам и любые ипотечные программы для них не доступны, при существующем требовании обновления их статуса каждый год, многие выразили большой интерес к проживанию в субсидированном жилье, которое было бы построено для беженцев, и некоторые даже предположили, что для сотрудников миграционной полиции это будет хорошим способом управлять ими как группой.

Некоторые лица, ищущие убежище (участники исследований) также выразили интерес к наличию доступа к специально предназначенным центрам расселения. Данные лица считают, что если они остаются без надлежащей документации, без возможности законного трудоустройства и тем самым не имеют возможности обеспечить себя и свои семьи в течение периода определения их статуса, тогда должны быть приняты согласованные

меры оказания им помощи в такой ситуации. Также эти лица утверждали, что в таком центре они могут вести работу на территории (уборка, предоставление основных услуг общественного питания, преподавание, подготовка и так далее).

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИЙ 3-го раздела

1. Предоставление статуса беженца на один год и последующее ежегодное продление его противоречит нормам Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 года, законов РК «О беженцах», «О правовом статусе иностранцев» и «О гражданстве Республики Казахстан». В настоящее время беженцы считаются временно пребывающими иностранными гражданами, что не позволят им полноценно пользоваться правами, гарантированными им Конвенцией, Конституцией и Законом РК «О беженцах».

Исходя из этого, рекомендуем внести соответствующие изменения и дополнения в Закон РК «О беженцах».

2. Конвенция и Закон РК «О беженцах» гарантируют беженцам право на труд и предпринимательскую деятельность. Тем не менее, на практике беженцы часто не имеют правового доступа к рынку труда вследствие необходимости предоставления работодателю ряда документов: копия социального индивидуального кода (СИК), копия регистрационного номера налогоплательщика (РНН), с 1 января 2013 года копия идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), копия документа о регистрации, которые требуются в соответствии с Трудовым кодексом РК и которые беженцы в силу их временного статуса не имеют возможности предоставить. Осуществление нелегальной трудовой деятельности влечет за собой как административные, так и уголовные санкции в виде штрафов, привлечения к общественным работам и лишения свободы. Таким же образом, Закон РК «О частном предпринимательстве» ограничивает права иностранных граждан заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью без создания юридического лица, в то время как создание такового является довольно сложным и длительным процессом. Это негативно сказывается на экономическом положении беженцев, которые не имеют возможности ни трудоустроиться, ни осуществлять индивидуальную предпринимательскую деятельность. В дополнение, согласно постановлению Правления Национального Банка РК от 2 июня 2000 года № 266 «Об утверждении Правил открытия, ведения и закрытия банковских счетов клиентов в банках Республики Казахстан», временно проживающие иностранные граждане не имеют права открывать счета в банках, осуществлять банковские операции, получать банковские займы.

В целях полноценного обеспечения доступа беженцев к трудоустройству и самостоятельной занятости рекомендуем Правительству

Республики Казахстан принять соответствующие меры по обеспечению прав беженцев, гарантированных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о статусе беженцев, Конституцией и Законом РК «О беженцах».

3. В соответствии с Конвенцией беженцы, законно проживающие на территории принимающей страны, имеют те же права на получение государственной социальной помощи и поддержки, включая право на получение медицинской помощи, что и граждане этой страны.

Согласно законодательству РК, беженцы имеют статус временно пребывающих лиц, они лишены возможности получения социальной адресной помощи, предоставляемой государством, которая включает пенсионное обеспечение, льготы для инвалидов, компенсацию за потерю кормильца в семье, пособия по состоянию здоровья, возраста, на несовершеннолетних детей. В отношении доступа к медицинской помощи, временно проживающие иностранцы имеют право только на неотложную скорую помощь и бесплатное лечение заболеваний, представляющих опасность для населения, все остальные медицинские услуги предоставляются на платной основе. С учетом того, что большинство беженцев имеют проблемы с трудоустройством, получение медицинских услуг для них становится труднодостижимым.

В целях обеспечения социальных прав беженцев, гарантированных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией ООН о статусе беженцев, рекомендуем Правительству Республики Казахстан разработать проекты законов о внесении изменений и дополнений в соответствующие законы в области социальной защиты населения и здравоохранения и внести их на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

4. Большинство беженцев проживают в Казахстане в течение последних 10-20-ти лет и фактически чувствуют себя членами казахстанского общества. Их дети родились, выросли в Казахстане и окончили казахстанские школы. Дети беженцев, родившиеся на территории Казахстана, не признаются гражданами РК, что делает их лицами без гражданства или лицами, находящимися в риске безгражданства, в случае невозможности получения ими гражданства страны их родителей. Как временно проживающие иностранцы, беженцы не могут иметь на праве собственности недвижимое имущество, что также является дополнительным барьером для их интеграции в обществе. В дополнение, беженцы не имеют доступа к получению бесплатного высшего образования на конкурсной основе, что также ограничивает их возможности самореализации в Казахстане.

Для разрешения возникающих проблем, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан внести соответствующие изменения и

дополнения в действующее законодательство Республики Казахстан, согласно которым беженцы признавались бы постоянно проживающими иностранными гражданами. Статус постоянно проживающих иностранных граждан означает автоматический доступ к трудоустройству, социальной помощи, государственным льготам и компенсациям, высшему образованию на конкурсной основе, интеграции и натурализации в стране.

5. Открыть центры адаптации для лиц, ищущих убежище, по аналогии с центрами адаптации и интеграции для оралманов. Это позволит таким лицам иметь временное жилье до получения ответа на ходатайство о присвоении статуса беженца и при этом быть в зоне досягаемости для соответствующих государственных служб, вовлеченных в решение их вопроса.

6. Обеспечить получение бесплатной квалифицированной юридической помощи уязвимым слоям населения, включая оралманов, лиц без гражданства и документов, беженцев и лиц, ищущих убежище.

7. Размещать государственный социальный заказ на оказание бесплатной правовой помощи уязвимым слоям населения среди НПО, имеющих опыт работы в этой сфере.

8. Необходимо повышать квалификацию сотрудников органов миграционной полиции Республики Казахстан, ответственных за процесс приема, регистрации и рассмотрения заявлений лиц, ищущих убежище. При этом осуществление процедуры определения статуса беженца на достаточно высоком профессиональном уровне требует, чтобы повышение квалификации таких специалистов происходило при минимальной ротации сотрудников в органах миграционной полиции Республики Казахстан и обеспечивало стабильность и постоянство работы прошедших обучение специалистов во всех региональных подразделениях МВД РК.

При пересмотре нормативных правовых актов РК также должна быть принята во внимание наилучшая практика других государств, например, опыт Швеции, Канады и Республики Беларусь по процедурным вопросам, включая принцип воссоединения семьи. Согласно практике других государств и основным принципам защиты прав человека лица, ищущие убежище, также должны быть обеспечены необходимыми средствами существования и жильем на период рассмотрения их заявлений в органах миграционной полиции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Конституции Республики Казахстан человек, его жизнь, права и свободы провозглашены высшими ценностями государства. Согласно Основному закону страны права и свободы человека принадлежат **каждому** от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение нормативных правовых актов. Конституция обязала законодателя при принятии законов в первую очередь исходить из этой нормы и ставить во главу угла права человека.

За годы Независимости Республикой Казахстан предприняты серьезные шаги по закреплению международных стандартов в области прав человека в национальном законодательстве.

Республика Казахстан стала полноправным субъектом международного права и участником более 50 многосторонних универсальных международных договоров в сфере прав человека, в том числе 7 основных правозащитных конвенций ООН, так называемых «международных инструментов защиты прав человека», включая Конвенцию о статусе беженцев и Протокола к ней.

Республика Казахстан достигла определенного рубежа и можно подвести некоторые итоги ее развития.

За минувшие двадцать лет в Казахстане не было конфликтов на национальной почве. Были обеспечены права и свободы этносов и этнических групп (национальных меньшинств) на уровне международных стандартов. Казахстанская модель межэтнического и межконфессионального согласия, толерантности послужила образцом для государств-участников ООН, ОБСЕ и ОИС.

Несмотря на влияние глобального экономического кризиса, по итогам 2011 года рост ВВП составил 9%.

В целом с 1993 года ВВП на душу населения возрос в 16 раз и составил более 11 тысяч долларов. По этому показателю Республика Казахстан обогнала ряд стран Центральной и Восточной Европы, СНГ.

Сегодня Казахстан находится на новом рубеже развития. Осуществляется Программа форсированного индустриально-инновационного развития. В рамках новой программы социальной модернизации особое значение придается сферам образования и науки, реализации новой стратегии занятости.

Реализуется Национальный план действий в области прав человека на 2009-2012 годы.

Принята Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, в рамках которой принимаются меры по повышению независимости судебной системы, гуманизации уголовного

законодательства и декриминализации составов некоторых преступлений, совершенствованию национального законодательства.

Следует отметить, что проведенная целенаправленная структурная работа Казахстана в области рыночной экономики, демократизации общества, сохранения стабильности межнациональных и межконфессиональных отношений, развития институтов гражданского общества, поэтапной гуманизации уголовной политики, защиты и поощрения прав человека очевидны, и признаны многими государствами мира, международными и неправительственными правозащитными организациями.

Вместе с тем, по мнению Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, необходимо актуализировать вопросы защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев в деятельности государственных органов, полнее использовать потенциал институтов гражданского общества в защите прав человека, обратить особое внимание на роль правового просвещения населения.

Национальные механизмы защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев нуждаются в серьезной корректировке.

Ниже приводятся выводы и рекомендаций Комиссии по правам человека при Президенте РК по совершенствованию национального законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев в соответствии с международными стандартами.

Выводы и рекомендаций Комиссии по решению проблем оралманов в Казахстане:

Политика содействия возвращению на историческую родину этнических казахов способствовало достижению с 2004 года положительного миграционного сальдо, которое имело существенную отрицательную тенденцию в середине 90-х годов XX века.

Однако, в реализации миграционной политики в отношении оралманов, имелся ряд системных проблем:

1. Не уделялось внимания механизмам оптимального расселения оралманов на территории Республики Казахстан в соответствии с социально-экономическим потребностями. Основным приоритетом являлась задача по большему привлечению в страну этнических казахов, и усилия уполномоченных государственных органов были направлены на мероприятия по их регистрации, оказанию им единых мер государственной поддержки независимо от регионов их расселения.

Это привело к неравномерному расселению и концентрации прибывших оралманов и их семей преимущественно в южных и западных регионах (**особенно в Южно-Казахстанской и Мангистауской областях**) и создало критически избыток рабочей силы в этих регионах.

Исходя из этого, рекомендуем Правительству Республики Казахстан оптимально расселить оралманов в соответствии с социально-экономическими потребностями регионов.

2.Отсутствовал системный подход в установлении квоты иммиграции оралманов, размер квоты изменялся с учетом объемов миграционных потоков и желания государства охватить большее число прибывающих оралманов мерами государственной поддержки, финансовой помощи.

3.Существенное увеличение выделяемых на переселенческие мероприятия средств (*до 16 млрд. тенге в год*) и несовершенство законодательства привело к многочисленным фактам коррупционных проявлений, приведших к хищению бюджетных средств как со стороны работников государственных органов, так и со стороны самих иммигрантов и третьих лиц.

4.Отсутствие законодательно закрепленных механизмов участия в мероприятиях по иммиграции этнических казахов заграничных учреждений Республики Казахстан.

Это способствовало притоку иммигрантов, особенно в последние годы, с низким уровнем образования, не востребованных на рынке труда, и, следовательно, к усложнению процесса их адаптации по месту прибытия и интеграции в общество.

5.За годы независимости четырежды менялся уполномоченный орган в области миграции населения. В связи с этим, частая смена кадров, в том числе руководящего состава государственного органа, привела к утрате принципов преемственности и последовательности в принятии решений. При этом всегда имело место недостаточность полномочий уполномоченного органа по координации деятельности других государственных органов, участвующих по компетенции в реализации миграционной политики.

Меры, необходимые для решения проблем этнических иммигрантов:

- предусмотреть возможность первичного обращения этнических казахов с заявлением в заграничные учреждения Республики Казахстан по месту проживания за рубежом. При этом необходимо усиление этих служб квалифицированными кадрами в странах исхода этнических казахов.

- введение выплаты дифференцированных пособий (финансовой помощи), в зависимости от регионов расселения. Так, для оралманов расселяющихся в регионах северной оси (*Акмолинская, Актюбинская, Восточно-Казахстанская, Западно-Казахстанская, Костанайская, Северо-Казахстанская и Павлодарская области*) предлагается размер единовременного пособия установить с поправочным коэффициентом – **2,0**; для регионов центральной части (*Атырауская, Мангистауская, Кызылординская и Карагандинская области*) – **1,7**; для регионов южной оси (*Алматинская, Южно-Казахстанская, Жамбылская области, города Алматы и Астана*) – **1,5**.

- установить механизм выплаты денежных средств оралманам через лицевые счета в банках и только по предъявлению документов, удостоверяющих личность оралмана – удостоверения оралмана либо удостоверения личности или паспорта гражданина Республики Казахстан;

Эти меры также позволят повысить заинтересованность оралманов в своевременном получении гражданства Республики Казахстан, исключить двойное гражданство, а также создать условия для целевого использования бюджетных средств.

Данные нормы предусмотрены в Законе «О миграции населения» в новой редакции, принятом 22 июля 2011 года. На сегодня проводится работа по принятию подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию данного Закона.

Вместе с тем для усиления контроля над прибытием оралманов в Республику Казахстан и совершенствования мер оказания им государственной поддержки полагаем целесообразным, в рамках действующего законодательства:

- размеры средств оралманам на приобретение жилья дифференцировать в зависимости от региона расселения (северная, центральная и южная оси);

- отказаться от строительства отдельных поселков для оралманов в рамках программы «Нұрлы көш», в целях исключения их искусственной концентрации в отдельных населенных пунктах (районах, городах), максимально используя восстановление, покупку пустующих, бесхозных жилищ в действующих населенных пунктах;

- в первоочередном порядке рассматривать заявления, поступающие через дипломатические представительства Республики Казахстан за рубежом, при этом дипломатическим представительствам при приеме заявлений на включение в квоту иммиграции оралманов ориентировать их на расселение в приоритетных регионах, где требуется развитие социально-экономического потенциала, перечень которых определяется МВД РК по предложениям МТСЗН, МЭРТ и местных исполнительных органов;

- территориальным комиссиям МВД РК по включению в квоту иммиграции оралманов принимать соответствующие решения исходя из наличия у них профессии, востребованной в данном регионе, уровня образования и т.д.

6. Законодательно установить минимальную пенсионную выплату оралманам, достигшим пенсионного возраста, из тех зарубежных государств, с которыми Республика Казахстан не имеет двусторонних соглашений по пенсионным вопросам.

7. В целях защиты прав оралманов в возвращении на историческую Родину по квоте иммиграции и без нее, обеспечения их социально-экономических прав необходимо разработать и принять отдельный

нормативный правовой акт, освобождающий их при пересечении государственной границы от таможенных пошлин независимо от количества вещей и имущества. Кроме того, необходимо внести соответствующие дополнения в Закон РК «О миграции населения».

8. В целях повышения степени интеграции оралманов в казахстанское общество пересмотреть программу «Нұрлы кәш».

9. Для улучшения ситуации с интеграцией оралманов в казахстанское общество рекомендуем увеличить количество и поддерживать деятельность центров адаптации и интеграции для оралманов, причем не только государственных, но и негосударственных, например, в форме частных учреждений, фондов, других некоммерческих организаций. В обязательном порядке в таких центрах должны проходить курс адаптации оралманы, желающие попасть в квоту на переселение и не имеющие среднего и высшего образования, прибывшие из стран с отличной от нашей правовой системой, мусульманских стран, причем в курс адаптации должна входить работа с психологом, который будет выявлять проблемы оралманов в ходе адаптации, что позволит предотвратить деструктивные настроения в их среде. Для оралманов в этих Центрах должны организовываться встречи с сотрудниками миграционной полиции, прокуратуры, акиматов, социальных служб, чтобы они четко представляли себе структуру государственных органов и их компетенцию и полномочия. Особое внимание должно уделяться обучению взаимодействия с государственными органами, правам и обязанностям иностранцев, лиц без гражданства, граждан Республики Казахстан. Лишь квалифицированные и высококвалифицированные репатрианты должны освобождаться от прохождения обязательного курса адаптации. Для привлечения высококвалифицированных оралманов необходимо предусмотреть льготы и пособия не только в денежной форме, но и в виде предоставления жилья сразу по приезду в Казахстан. Это будет стимулом для привлечения именно таких, наиболее перспективных для Казахстана репатриантов.

10. В целях обеспечения прав оралманов на жилище разработать и внедрить на практике механизм обеспечения оралманов доступным жильем в рамках Государственной жилищной программы.

11. В целях полного обеспечения прав оралманов на получение гражданства Республики Казахстан в упрощенном порядке, а также для устранения всевозможных условий для совершения коррупционных правонарушений сотрудниками миграционной полиции и других государственных органов, исключить из перечня необходимых документов для оформления гражданства адресную справку в отношении оралманов, обязывающую их постоянно зарегистрироваться по месту жительства сразу после переезда на историческую Родину, несмотря на то, что они еще не имеют постоянного жилья на праве собственности по месту жительства.

12. В целях устранения наличия двойного гражданства оралманов, необходимо заключить двусторонние межправительственные соглашения со странами выезда оралманов, предусматривающие нормы об обязательном информировании Министерством внутренних дел Республики Казахстан соответствующих уполномоченных государственных органов зарубежных государств о принятии казахстанского гражданства конкретным оралманом.

13. В целях совершенствования национальных механизмов защиты прав оралманов и создания постоянно действующей консультативной и диалоговой площадки по вопросам оралманов и зарубежной казахской диаспоры, рекомендовать создать при Правительстве Республики Казахстан консультативно-совещательный орган по вопросам оралманов и зарубежной казахской диаспоры.

Выводы и рекомендаций Комиссии по решению проблем лиц без гражданства в Казахстане:

Республикой Казахстан были приняты необходимые меры по предотвращению безгражданства определенных категорий граждан бывшего СССР в период правопреемства государственной власти после распада Советского Союза, и многим лицам было предоставлено гражданство Казахстана. Гражданам бывшего СССР, имеющим близких родственников и не имеющим гражданства, была предложена возможность вступления в гражданство Республики Казахстан в соответствии с действующим законодательством. Эта политика получила широкую нормативную и административную поддержку, включая упрощенный порядок приема в гражданство этнических казахов, оралманов. Однако, некоторые жители бывшего СССР – владельцы старых паспортов СССР и лица из соседних стран не смогли своевременно оформить гражданство Республики Казахстан.

Ситуация с лицами без документов должна быть решена государством в кратчайший срок. Предлагаем провести широкомасштабную акцию по выявлению и документированию всех лиц без документов, удостоверяющих личность, находящихся в таком положении длительное время, а также освободить их от административной ответственности за отсутствие документов, удостоверяющих личность. Тем самым Казахстан обеспечит доступ людей без документов и членов их семей к основным правам человека, начиная от гражданских и политических, заканчивая экономическими, социальными и культурными правами. Кроме того, рекомендуем отменить административную ответственность за отсутствие документов, удостоверяющих личность, предусмотренную ст. 377 КоАП РК, поскольку обязанность документирования лежит на государстве, документы, удостоверяющие личность, также принадлежат государству, именно оно в первую очередь заинтересовано в том, чтобы все население Казахстана было документировано.

Закон о гражданстве 1991 года и иные нормативные правовые акты устанавливают определенные правила и процедуры, которые позволяют Казахстану предотвратить множество возможных случаев безгражданства как при рождении, так и впоследствии.

Двусторонние и многосторонние договоры, заключенные Республикой Казахстан с Российской Федерацией, Белоруссией, Украиной, Кыргызской Республикой и Монголией, позволяют большому количеству людей благополучно приобретать гражданство Республики Казахстан или благополучно переходить из гражданства одной из этих стран в гражданство другой страны. Однако, все еще есть ряд недоработок, которые должны быть устранены, чтобы обеспечить соответствие нормам и гарантиям, которые предлагает международное право для предотвращения безгражданства.

Предоставление гражданства детям, родители которых являются иностранными гражданами, неспособными передать свое гражданство детям, или детям, один из родителей которых является таким иностранным гражданином, а другой – лицом без гражданства, усилило бы профилактический эффект положений о приобретении гражданства при рождении. Юридические гарантии выхода из гражданства или утраты гражданства только при условии приобретения гражданства другого государства поспособствовали бы предотвращению безгражданства в будущем. Введение альтернативного пути представления доказательств для лиц, не имеющих гражданства других государств или более короткого срока постоянного проживания, требуемого для приема в гражданство, помогло бы сократить количество имеющихся случаев безгражданства или количество людей, подвергающихся риску безгражданства.

Присоединение Республики Казахстан к двум конвенциям ООН (Конвенция о статусе апатридов 1954 года и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года), регулирующим вопросы защиты лиц без гражданства и предлагающим инструменты для предотвращения и сокращения безгражданства, увеличило бы эффективность правовых и административных систем страны в борьбе с существующими рисками безгражданства и их проявлением в будущем.

Учитывая вышеизложенное, рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан ратифицировать Конвенцию ООН о статусе апатридов (лиц без гражданства) 1954 года и Конвенцию ООН о сокращении безгражданства 1961 года.

Рекомендуем Министерству внутренних дел РК организовать и провести во всех регионах Казахстана широкомасштабную акцию по выявлению лиц без гражданства, а также лиц без документов, амнистировать их и принять меры по их документированию.

В целях укрепления институционального и профессионального потенциала уполномоченных государственных органов в сфере защиты прав

лиц без гражданства, рекомендуем МВД РК совместно с Представительством УВКБ ООН в Казахстане организовать и проводить серию семинаров и тренингов по вопросам выявления, предотвращения и сокращения лиц без гражданства.

Выводы и рекомендаций Комиссии по решению проблем беженцев и лиц, ищущих убежище в Казахстане:

1. Предоставление статуса беженца на один год и последующее ежегодное продление его противоречит нормам Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 года, законов РК «О беженцах», «О правовом статусе иностранцев» и «О гражданстве Республики Казахстан». В настоящее время беженцы считаются временно пребывающими иностранными гражданами, что не позволят им полноценно пользоваться правами, гарантированными им Конвенцией, Конституцией и Законом РК «О беженцах».

Исходя из этого, рекомендуем внести соответствующие изменения и дополнения в Закон РК «О беженцах».

2. Конвенция и Закон РК «О беженцах» гарантируют беженцам право на труд и предпринимательскую деятельность. Тем не менее, на практике беженцы часто не имеют правового доступа к рынку труда вследствие необходимости предоставления работодателю ряда документов: копия социального индивидуального кода (СИК), копия регистрационного номера налогоплательщика (РНН), с 1 июля 2012 года копия идентификационного номера налогоплательщика (ИНН), копия документа о регистрации, которые требуются в соответствии с Трудовым кодексом РК и которые беженцы в силу их временного статуса не имеют возможности предоставить. Осуществление нелегальной трудовой деятельности влечет за собой как административные, так и уголовные санкции в виде штрафов, привлечения к общественным работам и лишения свободы. Таким же образом, Закон РК «О частном предпринимательстве» ограничивает права иностранных граждан заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью без создания юридического лица, в то время как создание такового является довольно сложным и длительным процессом. Это негативно сказывается на экономическом положении беженцев, которые не имеют возможности ни трудоустроиться, ни осуществлять индивидуальную предпринимательскую деятельность. В дополнение, согласно постановлению Правления Национального Банка РК от 2 июня 2000 года № 266 «Об утверждении Правил открытия, ведения и закрытия банковских счетов клиентов в банках Республики Казахстан», временно проживающие иностранные граждане не имеют права открывать счета в банках, осуществлять банковские операции, получать банковские займы.

В целях полноценного обеспечения доступа беженцев к трудоустройству и самостоятельной занятости, рекомендуем Правительству Республики Казахстан принять соответствующие меры по обеспечению прав

беженцев, гарантированных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о статусе беженцев, Конституцией и Законом РК «О беженцах».

3. В соответствии с Конвенцией беженцы, законно проживающие на территории принимающей страны, имеют те же права на получение государственной социальной помощи и поддержки, включая право на получение медицинской помощи, что и граждане этой страны.

Согласно законодательству РК, беженцы имеют статус временно пребывающих лиц, они лишены возможности получения социальной адресной помощи, предоставляемой государством, которая включает пенсионное обеспечение, льготы для инвалидов, компенсацию за потерю кормильца в семье, пособия по состоянию здоровья, возраста, на несовершеннолетних детей. В отношении доступа к медицинской помощи временно проживающие иностранцы имеют право только на неотложную скорую помощь и бесплатное лечение заболеваний, представляющих опасность для населения, все остальные медицинские услуги предоставляются на платной основе. С учетом того, что большинство беженцев имеют проблемы с трудоустройством, получение медицинских услуг для них становится труднодостижимым.

В целях обеспечения социальных прав беженцев, гарантированных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией ООН о статусе беженцев рекомендуем Правительству Республики Казахстан разработать проекты законов о внесении изменений и дополнений в соответствующие законы в области социальной защиты населения и здравоохранения и внести их на рассмотрение в Мажилис Парламента Республики Казахстан.

4. Большинство беженцев проживают в Казахстане в течение последних 10-20-ти лет и фактически чувствуют себя членами казахстанского общества. Их дети родились, выросли в Казахстане и окончили казахстанские школы. Дети беженцев, родившиеся на территории Казахстана, не признаются гражданами РК, что делает их лицами без гражданства или лицами, находящимися в риске безгражданства, в случае невозможности получения ими гражданства страны их родителей. Как временно проживающие иностранцы, беженцы не могут иметь на праве собственности недвижимое имущество, что также является дополнительным барьером для их интеграции в обществе. В дополнение, беженцы не имеют доступа к получению бесплатного высшего образования на конкурсной основе, что также ограничивает их возможности самореализации в Казахстане.

Для разрешения возникающих проблем рекомендуем Правительству и Парламенту Республики Казахстан внести соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство Республики Казахстан,

согласно которым беженцы признавались бы постоянно проживающими иностранными гражданами. Статус постоянно проживающих иностранных граждан означает автоматический доступ к трудоустройству, социальной помощи, государственным льготам и компенсациям, высшему образованию на конкурсной основе, интеграции и натурализации в стране.

5. Открыть центры адаптации для лиц, ищущих убежище, по аналогии с центрами адаптации и интеграции для оралманов. Это позволит таким лицам иметь временное жилье до получения ответа на ходатайство о присвоении статуса беженца и при этом быть в зоне досягаемости для соответствующих государственных служб, вовлеченных в решение их вопроса.

6. Обеспечить получение бесплатной квалифицированной юридической помощи уязвимым слоям населения, включая оралманов, лиц без гражданства и документов, беженцев и лиц, ищущих убежище.

7. Размещать государственный социальный заказ на оказание бесплатной правовой помощи уязвимым слоям населения среди НПО, имеющих опыт работы в этой сфере.

8. Необходимо повышать квалификацию сотрудников органов миграционной полиции Республики Казахстан, ответственных за процесс приема, регистрации и рассмотрения заявлений лиц, ищущих убежище. При этом осуществление процедуры определения статуса беженца на достаточно высоком профессиональном уровне требует, чтобы повышение квалификации таких специалистов происходило при минимальной ротации сотрудников в органах миграционной полиции Республики Казахстан и обеспечивало стабильность и постоянство работы прошедших обучение специалистов во всех региональных подразделениях МВД РК.

При пересмотре нормативных правовых актов РК также должна быть принята во внимание наилучшая практика других государств, например, опыт Швеции, Канады и Республики Беларусь по процедурным вопросам, включая принцип воссоединения семьи. Согласно практике других государств и основным принципам защиты прав человека лица, ищущие убежище, также должны быть обеспечены необходимыми средствами существования и жильем на период рассмотрения их заявлений в органах миграционной полиции.

Следует отметить, что реализация рекомендаций специального доклада Комиссии может содействовать формированию в обществе высокой культуры прав человека, отработке эффективных способов взаимодействия государственных органов, НПО и УВКБ ООН в процессе реализации утвержденных рекомендаций.

Целесообразность и значение проделанной работы заключается в том, что специальный доклад Комиссии может стать критерием успешности

последующих мероприятий по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод оралманов, лиц без гражданства и беженцев.

В ходе подготовки специального доклада эксперты в полной мере старались учесть международный опыт, в частности опыт работы уполномоченных государственных органов Швеции, Канады и Республики Беларусь с беженцами.

Выполнение специального доклада должно быть ориентировано на достижение следующих результатов:

- внедрение международных стандартов по правам человека в национальное законодательство и правоприменительную практику в сфере защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев;
- совершенствование национальных механизмов защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев;
- обеспечение эффективной защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев;
- реализацию специальных программ для обеспечения прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев;
- обеспечение прозрачности деятельности уполномоченных государственных органов и НПО, занимающихся вопросами оралманов, лиц без гражданства и беженцев;
- достижение высокого уровня информированности населения об общепризнанных стандартах в области прав человека и их ценности для каждого человека и общества в целом (просвещение в области прав человека);
- повышение уровня правовой культуры общественности;
- снижение рисков социальной напряженности, потенциально возможных социальных конфликтов.

В конечном итоге претворение в жизнь рекомендаций специального доклада Комиссии позволит Казахстану достичь новых успехов в построении правового государства, укреплении государственных и общественных механизмов защиты прав оралманов, лиц без гражданства и беженцев на уровне международных стандартов.

Комиссия по правам человека при Президенте РК выражает искреннюю благодарность Региональному Представительству Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в Центральной Азии, Программе Развития ООН в Казахстане, Центру ОБСЕ в Астане, БДИПЧ/ОБСЕ, Министерству внутренних дел Республики Казахстан, другим государственным органам и неправительственным правозащитным организациям Республики Казахстан, Правовому совету при НДП «Нур Отан», негосударственному учреждению (НГУ) «Алматинская юридическая корпорация», ОФ «Международная правовая инициатива», ОО

«Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности», ОФ «Еркенур-Шарапат», международным организациям, аккредитованным в Казахстане (Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы, Международной организации по миграции, Детский Фонд ООН в Казахстане (ЮНИСЕФ), Представительству Европейской Комиссии в Республике Казахстан), Региональному Представительству Управления Верховного Комиссара ООН по правам человека в Центральной Азии, Министерству иностранных дел РК, Постоянному Представительству Республики Казахстан при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве, Посольствам Великобритании, Королевства Нидерландов в Казахстане за предоставленные материалы, которые были использованы в ходе подготовки настоящего специального доклада.