

Глобальный план
действий по ликвидации
безгражданства
на 2014–2024 годы



«*Безгражданство является грубейшим нарушением прав человека. Крайне неэтично продлевать вызываемую этим явлением боль, когда решения столь очевидны и достижимы. В этом Глобальном плане действий излагается стратегия, которая позволит окончательно прекратить эти страдания людей в течение 10 лет. Я рассчитываю на вашу поддержку в реализации этой амбициозной цели.»*

Антониу Гутерриш,
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций
по делам беженцев



Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
Отдел международной защиты

Ноябрь 2014 года

Фото на обложке: Девочка ромской национальности в Хорватии уже знает о сложностях жизни без гражданства. Она проживает вместе со своей семьей в импровизированном жилище без водопровода, электричества и канализации. Они выживают за счет сбора металлолома.

© УВКБ ООН / N Lukin / ноябрь 2010 года

Contents

Краткое содержание	2
1. Цели	2
2. Десять действий по ликвидации безгражданства	2
Обзор	4
Заявление о намерениях	4
Введение	4
Общая стратегия	5
Ресурсы	6
Общие сведения	6
Десять действий по ликвидации безгражданства	7
Действие 1: Разрешить существующие масштабные ситуации безгражданства.....	7
Действие 2: Обеспечить, чтобы ни один ребенок не родился без гражданства	9
Действие 3: Исключить элемент гендерной дискриминации из законодательства о гражданстве	12
Действие 4: Предотвратить отказ в предоставлении гражданства, утрату или лишение гражданства на дискриминационных основаниях	13
Действие 5: Предотвратить безгражданство в случаях правопреемства государств	15
Действие 6: Предоставить статус защиты мигрантам без гражданства и упростить их натурализацию	16
Действие 7: Обеспечить регистрацию рождений в целях предотвращения безгражданства	18
Действие 8: Выдать документы о гражданстве тем лицам, которые имеют на это право	21
Действие 9: Присоединиться к конвенциям оон о безгражданстве	23
Действие 10: Уточнить количественные и качественные данные о группах лиц без гражданства.....	24
Приложение 1	26
Приложение 2	27

Краткое содержание

1. Цели

ДЛЯ ЛИКВИДАЦИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА в течение 10 лет в «Глобальном плане по ликвидации безгражданства: 2014 – 2024 гг.» определяются основные направления деятельности в виде 10 Действий, которые должны быть предприняты государствами при поддержке УВКБ ООН и других заинтересованных сторон, в следующих целях:

- разрешение существующих масштабных ситуаций безгражданства;
- предотвращение возникновения новых случаев безгражданства; а также
- усовершенствование механизмов выявления и защиты лиц без гражданства.

2. Десять действий по ликвидации безгражданства

ГОСУДАРСТВАМ ПРЕДЛАГАЕТСЯ осуществить одно или несколько из следующих десяти Действий для достижения соответствующих целей к 2024 году. Каждой из заинтересованных сторон — УВКБ ООН, другим агентствам ООН и международным учреждениям, региональным организациям, объединениям гражданского общества и самим лицам без гражданства — всем надлежит исполнить свою роль в содействии органам государственного управления при выполнении соответствующих Действий. Поскольку причины, характер и масштабы безгражданства разнятся, не все действия обязательны к исполнению в каждой из стран.

Действие 1:

РАЗРЕШИТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ МАСШТАБНЫЕ СИТУАЦИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА

- Цель: Разрешение всех масштабных ситуаций безгражданства, не связанных с беженцами

Действие 2:

ОБЕСПЕЧИТЬ, ЧТОБЫ НИ ОДИН РЕБЕНОК НЕ РОЖДАЛСЯ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

- Цель: Отсутствие зарегистрированных случаев безгражданства среди детей.
- Цель: Наличие в законодательстве о гражданстве всех государств положений о предоставлении гражданства детям без гражданства, рожденным на их территории.
- Цель: Наличие в законодательстве о гражданстве всех государств положений о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным).
- Цель: Наличие в законодательстве о гражданстве всех государств гарантий предоставления гражданства детям, рожденным от граждан этих государств за границей и не имеющим возможности приобрести гражданство другого государства.

Действие 3:

ИСКЛЮЧИТЬ ЭЛЕМЕНТ ГЕНДЕРНОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ

- Цель: Во всех государствах действует законодательство, согласно которому женщины пользуются равными правами с мужчинами в отношении передачи гражданства своим детям, а также в отношении приобретения, изменения и сохранения гражданства.

Действие 4:

ПРЕДОТВРАТИТЬ ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАЖДАНСТВА, УТРАТУ ИЛИ ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА НА ДИСКРИМИНАЦИОННЫХ ОСНОВАНИЯХ

- Цель: Ни в одном государстве не действует законодательство о гражданстве, согласно которому допускается отказ в предоставлении гражданства, утрата или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.

Действие 5:

ПРЕДОТВРАТИТЬ БЕЗГРАЖДАНСТВО В СЛУЧАЯХ ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ

- Цель: Отсутствие случаев безгражданства в связи с будущими ситуациями правопреемства государств.

Действие 6:

ПРЕДОСТАВИТЬ СТАТУС ЗАЩИТЫ МИГРАНТАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И УПРОСТИТЬ ИХ НАТУРАЛИЗАЦИЮ

- Цель: В 70 государствах мигранты без гражданства выявляются посредством процедур определения, в результате чего предоставляется правовой статус, дающий право на проживание и гарантирующий возможность пользоваться основными правами человека, а также упрощается натурализация.

Действие 7:

ОБЕСПЕЧИТЬ РЕГИСТРАЦИЮ РОЖДЕНИЙ В ЦЕЛЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА

- Цель: Отсутствие зарегистрированных случаев безгражданства в связи с отсутствием регистрации рождений.

Действие 8:

ВЫДАТЬ ДОКУМЕНТЫ О ГРАЖДАНСТВЕ ТЕМ ЛИЦАМ, КОТОРЫЕ ИМЕЮТ НА ЭТО ПРАВО

- Цель: Ни в одном государстве нет лиц, которые имеют право на гражданство согласно закону, но не могут получить документальное подтверждение гражданства.

Действие 9:

ПРИСОЕДИНИТЬСЯ К КОНВЕНЦИЯМ ООН О БЕЗГРАЖДАНСТВЕ

- Цель: 140 государств являются участниками Конвенции 1954 г. о статусе апатридов.
- Цель: 130 государств являются участниками Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Действие 10:

УТОЧНИТЬ КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ О ГРУППАХ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

- Цель: Количественные данные о группах лиц без гражданства - в открытом доступе для 150 государств.
- Цель: Качественный анализ данных о группах лиц без гражданства - в открытом доступе как минимум для 120 государств.

Заявление о намерениях

ЛИКВИДИРОВАТЬ БЕЗГРАЖДАНСТВО в течение 10 лет путем разрешения существующих ситуаций и предотвращения возникновения новых случаев безгражданства.

Введение

В МИРЕ, КОТОРЫЙ СОСТОИТ ИЗ ГОСУДАРСТВ, проблема безгражданства остается поразительной аномалией, которая оказывает разрушительное воздействие на жизни по меньшей мере 10 миллионов человек по всему миру, живущих без гражданства какого-либо государства¹. В октябре 2013 года Верховный комиссар ООН по делам беженцев призвал «международное сообщество к принятию всеобщего обязательства о ликвидации безгражданства»². В «Глобальном плане действий по ликвидации безгражданства: 2014 – 2024» («Глобальный план действий»), разработанном в ходе консультаций с государствами, гражданским обществом и международными организациями, определяются основные направления деятельности, состоящие из 10 Действий, которые необходимо предпринять для ликвидации безгражданства в течение 10 лет. Если правильно руководствоваться *Глобальным планом действий* и эффективно его воплощать, то безгражданство может быть ликвидировано в течение десяти лет.

Глобальный план действий включает Действия, направленные на:

- **разрешение** существующих ситуаций безгражданства;
- **предотвращение** возникновения новых случаев безгражданства; и
- усовершенствование механизмов выявления и защиты лиц без гражданства.

Десять действий по ликвидации безгражданства:

- **Действие 1:** Разрешить существующие масштабные ситуации безгражданства.
- **Действие 2:** Обеспечить, чтобы ни один ребенок не родился без гражданства.
- **Действие 3:** Исключить элемент гендерной дискриминации из законодательства о гражданстве.
- **Действие 4:** Предотвратить отказ в предоставлении гражданства, утрату или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.
- **Действие 5:** Предотвратить безгражданство в случаях правопреемства государств.
- **Действие 6:** Предоставить статус защиты мигрантам без гражданства и упростить их натурализацию.
- **Действие 7:** Обеспечить регистрацию рождений в целях предотвращения безгражданства.
- **Действие 8:** Выдать документы о гражданстве тем лицам, которые имеют на это право
- **Действие 9:** Присоединиться к Конвенциям ООН о безгражданстве.
- **Действие 10:** Уточнить количественные и качественные данные о группах лиц без гражданства.

Поскольку причины, характер и масштабы безгражданства разнятся, не все Действия обязательны к исполнению в каждой из стран. Более того, в большинстве случаев только одно или два Действия будут актуальны для решения проблемы безгражданства в условиях конкретной страны. В связи с этим представленные в этом *Глобальном плане* Действия размещены не в порядке их реализации, приоритетности или значимости. УВКБ ООН, другим агентствам ООН и международным учреждениям, региональным организациям, гражданскому обществу и самим лицам без гражданства — всем надлежит исполнить свою роль в содействии органам государственного управления при выполнении соответствующих Действий.

Для каждого Действия в *Глобальном плане действий* приводится имеющаяся информация (отправная точка) и цели, которых необходимо достичь в течение 10 лет. В этом плане также содержатся контрольные ориентиры, или промежуточные задачи, к 2017 и 2020 гг. для отслеживания прогресса в достижении заявленных целей.

¹ В целях *Глобального плана действий* англоязычные термины “nationality” и “citizenship” используются как взаимозаменяемые и переводятся как “гражданство”.

² Заключительное слово Верховного комиссара на 64-й сессии Исполнительного комитета УВКБ ООН, 4 октября 2013 г., см. <http://unhcr.org/525539159.html>

Некоторые Действия взаимосвязаны. При этом достижение целей одного Действия приводит к частичному достижению целей другого. Например, увеличение количества государств-участников Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства согласно Действию 9 может привести к тому, что присоединившиеся к Конвенции государства примут или усовершенствуют положения в своем законодательстве о гражданстве для обеспечения того, чтобы ни один ребенок не родился без гражданства, в соответствии с Действием 2.

Государствам предлагается выполнять Действия при помощи разработки и реализации Национальных планов действий (см. Приложение 1). В этих национальных планах действий могут быть изложены детальные стратегии по выполнению выбранных Действий и определены конкретные цели и контрольные ориентиры на уровне страны. Национальный план действий рекомендуется разрабатывать в ходе консультационного процесса при участии УВКБ ООН, других заинтересованных сторон в системе ООН и в сфере развития, а также, при необходимости, региональных структур, национальных институтов (соответствующих министерств, парламента и т.д.), гражданского общества и лиц без гражданства. Государствам предлагается периодически пересматривать их Национальные планы действий. Каждые два года УВКБ ООН будет отчитываться о прогрессе, достигнутом в соответствии с *Глобальным планом действий*. При отсутствии Национального плана действий УВКБ ООН продолжит способствовать выполнению ключевых Действий в соответствующих странах.

Общая стратегия

ДЛЯ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ СТРАНАМ В ДОСТИЖЕНИИ ЦЕЛЕЙ этого Глобального плана действий УВКБ ООН и партнеры будут предпринимать следующие шаги:

- **Определять факторы**, которые могут способствовать возникновению новых случаев безгражданства или препятствовать разрешению существующих ситуаций;
- **Разрабатывать и реализовывать Национальные планы действий** для выполнения соответствующих Действий;
- **Организовывать на уровне стран дискуссии за круглым столом** при участии правительств, структур гражданского общества, других агентств ООН и прочих заинтересованных сторон, а также осуществлять оценку на базе широкого участия общин лиц без гражданства для ее использования при разработке Национальных планов действий;
- **Предоставлять технические консультации** и, при необходимости, ресурсы для оказания помощи правительствам и лицам без гражданства;
- **Содействовать обмену передовым опытом** по вопросам разрешения проблемы безгражданства;
- **Проводить работу с органами правосудия** и правовым сообществом для стратегического использования судебных процессов;
- **Проводить постоянную информационно-разъяснительную работу на глобальном уровне** и работу по повышению осведомленности о явлении безгражданства, чтобы привлечь внимание к проблемам лиц без гражданства и обеспечить понимание их бедственного положения; а также
- **Отчитываться о реализации Действий** каждые два года.

В то время как в рамках *Глобального плана действий* основное внимание уделяется важнейшим целям – разрешению существующих ситуаций безгражданства и предотвращению возникновения новых случаев безгражданства, УВКБ ООН продолжит работу с соответствующими субъектами для обеспечения реализации всех аспектов его мандата в отношении безгражданства согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН и Заключениям Исполнительного комитета УВКБ ООН, в частности, согласно Заключению №106 от 2006 г. «Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства»³.

Некоторые лица без гражданства также являются беженцами, но многие к таковым не относятся. Хотя основное внимание в *Глобальном плане действий* уделяется лицам без гражданства, не являющимся беженцами, тем не менее этот план дополняет усилия УВКБ ООН по разрешению связанных с беженцами ситуаций, которые носят затяжной характер.

³ УВКБ ООН, Заключение №106 «Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства», 6 октября 2006 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/453497302.html>. Для более детальной информации о полном перечне видов деятельности, осуществляемых УВКБ ООН в соответствии с его мандатом в отношении безгражданства, см. документ «Действия УВКБ ООН для решения проблемы безгражданства: стратегический документ», март 2010 г., доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>.

Ресурсы

КАК ПОКАЗАЛ ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ, успешное реагирование на большинство ситуаций безгражданства не влечет за собой больших затрат. Однако, для выполнения Действий, обозначенных в Глобальном плане действий, потребуются дополнительные ресурсы.

С 2009 г. УВКБ ООН более чем втрое увеличило расходование средств в связи с безгражданством – с 12 миллионов долларов США до 36 миллионов долларов США в 2013 г. Верховный комиссар выделил дополнительные средства через проект «Seeds for Solutions» на наиболее многообещающие проекты по разрешению существующих ситуаций безгражданства и предотвращению возникновения новых случаев безгражданства. Это повысило потенциал 6 операций УВКБ ООН на сумму свыше 1 миллиона долларов США в течение 2014 г. Дополнительные 3 миллиона долларов США были направлены на реализацию Глобального плана действий в 2015 г. УВКБ ООН приветствует постоянную поддержку со стороны стран-доноров в целях ликвидации безгражданства.

Кроме штатного персонала Управления, к работе с командами УВКБ ООН, правительствами, неправительственными организациями и общинами лиц без гражданства привлекаются более 20 специалистов по всему миру. К ним относятся 8 региональных сотрудников по вопросам безгражданства, сотрудники по правовым вопросам в странах с большими группами лиц без гражданства и группами риска, а также сотрудники для выполнения краткосрочных задач по специальному списку проекта «Surge Protection Capacity».

Общие сведения

ЧТО ТАКОЕ БЕЗГРАЖДАНСТВО И ПОЧЕМУ НУЖНО ЛИКВИДИРОВАТЬ ЭТО ЯВЛЕНИЕ?

Лицо без гражданства – это лицо, которое не рассматривается как гражданин каким-либо государством в силу его закона. По меньшей мере 10 миллионов человек по всему миру по-прежнему страдают от лишения и унижения в связи с тем, что они лишены гражданства. Безгражданство может возникать по многим причинам, в том числе в связи с дискриминацией отдельных этнических или религиозных групп или дискриминацией на основании гендерной принадлежности; в связи с образованием новых государств и передачей территории между существующими государствами (правопреемство государств); а также в связи с коллизией законов о гражданстве.

Независимо от причин, безгражданство имеет серьезные последствия для людей практически в каждой стране и во всех регионах мира. Лица без гражданства часто лишены возможности пользоваться целым рядом прав, например, правом на удостоверяющие личность документы, на трудоустройство, получение образования и медицинских услуг. Безгражданство может привести к вынужденному перемещению, равно как и вынужденное перемещение может стать причиной безгражданства. Также безгражданство может способствовать политическому и социальному напряжению. Исключение больших групп населения и лишение их прав в связи с отсутствием у них гражданства может ослабить экономическое и социальное развитие государств.

Согласно международному праву, государства устанавливают правила приобретения, изменения и лишения гражданства. В то же время, дискреционные полномочия государств в отношении гражданства ограничиваются обязательствами согласно международным договорам, сторонами которых они являются, обычным международным правом и общими принципами международного права. Конвенция 1954 г. о статусе апатридов является краеугольным камнем международного режима защиты лиц без гражданства. Конкретные обязательства относительно предотвращения и сокращения безгражданства устанавливаются согласно Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Кроме того, право на гражданство признается в целом ряде документов о правах человека, хотя и в различных формулировках. К этим документам относятся: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; Конвенция о правах ребенка; Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей; и Конвенция о правах лиц с инвалидностью. В основу Глобального плана действий заложены стандарты, содержащиеся в этих международных договорах (см. Приложение 2).

Десять действий по ликвидации безгражданства

Действие 1: РАЗРЕШИТЬ СУЩЕСТВУЮЩИЕ МАСШТАБНЫЕ СИТУАЦИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА • Существует 20 зарегистрированных масштабных ситуаций безгражданства, не связанных с беженцами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ

К 2017 г.: Проведены законодательная, политическая и административная реформы для предоставления или подтверждения гражданства лиц без гражданства, не являющихся беженцами, в 10 масштабных ситуациях безгражданства, не связанных с беженцами.⁴

К 2020 г.: Проведены законодательная, политическая и административная реформы для предоставления или подтверждения гражданства лиц без гражданства, не являющихся беженцами, еще в 5 масштабных ситуациях безгражданства, не связанных с беженцами (всего 15 ситуаций с 2014 г.).

ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ • Разрешены все масштабные ситуации безгражданства, не связанные с беженцами.

КОНТЕКСТ

Масштабные ситуации безгражданства, не имеющие отношения к беженцам, часто связаны с тем, что определенные группы людей не включаются в состав граждан на момент обретения государством независимости, иногда по дискриминационным причинам. Обычно эти ситуации сохраняются десятилетиями. Некоторые государства признали негативное влияние крупномасштабных ситуаций и приняли меры по их разрешению. Эти государства продемонстрировали, что ключевым фактором является политическая воля, а также, что относительно простые и малозатратные реформы могут оказывать моментальный и долговременный эффект.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Наиболее эффективный с точки зрения затрат способ разрешения ситуаций безгражданства – это внесение изменений в законодательство или политику государства, включая единовременные мероприятия по признанию в качестве граждан тех категорий населения, которые были исключены из состава граждан на момент обретения государством независимости. Правила предоставления гражданства могут быть изменены таким образом, чтобы гражданами считались все лица без гражданства, проживающие на территории данного государства, при условии, что они родились на территории этого государства или проживали на ней до наступления определенной даты, или их родители либо бабушки и дедушки соответствуют этим критериям. Кроме того, чтобы лицам без гражданства было легче приобрести гражданство, могут быть упрощены требования и процедуры натурализации, например, посредством сокращения необходимого срока проживания или посредством отмены сборов за подачу ходатайств.

⁴ О 20 крупнейших ситуациях безгражданства, не связанных с беженцами, сообщается в докладе УВКБ ООН "Глобальные тенденции 2013 г.", опубликованном 20 июня 2014 г., доступен по ссылке: <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>. После того, как будут собраны новые данные о населении согласно Действию 10 и выявлены новые группы лиц без гражданства, в других государствах необходимо будет принять меры согласно Действию 1.



▶
Реформы закона о гражданстве в Кот-д'Ивуаре в 2013 г. привели к тому, что такие люди, как Имам Исса Бадого, которые десятилетиями оставались без гражданства, наконец получили возможность приобрести гражданство.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Проведение информационно-разъяснительной работы и предоставление технических консультаций по вопросам реформы законодательства о гражданстве, политики и процедур, что позволит приобрести гражданство лицам без гражданства.
2. Оказание оперативной поддержки правительствам, парламентам, структурам гражданского общества и группам лиц без гражданства, в том числе при помощи проектов по повышению потенциала государств и гражданского общества. К этому виду деятельности относится следующее:
 - Предоставление информации, юридической помощи, документов и поддержки в ходе кампаний по вопросам гражданства, чтобы помочь лицам без гражданства с ходатайствами о предоставлении гражданства, а также в ходе получения документов, подтверждающих гражданство;
 - Оказание помощи правительствам в ходе обработки ходатайств или выдачи документов;
 - Оказание помощи в размещении мобильных групп для обеспечения во всех районах доступа населения к процедурам;
 - В тех случаях, когда безгражданство обусловлено дискриминационными социальными подходами, организация поддержки долгосрочных решений через диалог, примирение и укрепление доверия.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДАННОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства, принятые отдельными государствами в ходе организованного УВКБ ООН в 2011 г. совещания на уровне министров; обязательства, принятые в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека; рекомендации отдельным государствам, данные договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.
- Более широкое признание государствами негативных последствий крупномасштабных ситуаций безгражданства и преимуществ разрешения подобных ситуаций, в том числе относительно социальной сплоченности и других результатов для развития.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Проведения реформ политики или законодательства о гражданстве иногда тяжело добиться на практике.
- Зачастую трудно изменить преобладающие политические и социальные взгляды и практики в отношении лиц без гражданства.

Действие 2: ОБЕСПЕЧИТЬ, ЧТОБЫ НИ ОДИН РЕБЕНОК НЕ РОЖДАЛСЯ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА

- По меньшей мере 70 000 детей, которые каждый год рождаются в условиях 20 зарегистрированных масштабных ситуаций безгражданства, не связанных с беженцами, не имеют возможности получить гражданство какого-либо государства.

- В законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств отсутствуют положения о предоставлении гражданства детям без гражданства, рожденным на их территории. В законодательстве о гражданстве как минимум 28% всех государств содержатся ненадлежащие положения.

- В законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств отсутствуют положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным). В законодательстве о гражданстве как минимум 37% всех государств содержатся ненадлежащие положения.

- В законодательстве о гражданстве как минимум 3% всех государств отсутствуют гарантии предоставления гражданства детям, рожденным от их граждан за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство. В законодательстве о гражданстве как минимум 44% всех государств содержатся ненадлежащие гарантии.

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ

К 2017 г.

- Сокращение до 22% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют положения о предоставлении гражданства детям без гражданства, рожденным на их территории. Сокращение количества государств с ненадлежащими положениями до 22%.

- Сокращение до 22% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным). Сокращение количества государств с ненадлежащими положениями до 28%.

- Сокращение до 2% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют гарантии предоставления гражданства детям, рожденным от их граждан за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство. Сокращение количества государств с ненадлежащими гарантиями до 33%.

К 2020 г.

- Сокращение до 13% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют положения о предоставлении гражданства детям без гражданства, рожденным на их территории. Сокращение количества государств с ненадлежащими положениями до 13%.

- Сокращение до 13% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным). Сокращение количества государств с ненадлежащими положениями до 17%.

- Сокращение до 1% количества государств, в законодательстве о гражданстве которых отсутствуют гарантии предоставления гражданства детям, рожденным от их граждан за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство. Сокращение количества государств с ненадлежащими гарантиями до 20%.

ЦЕЛИ К 2024 ГОДУ

- Отсутствие зарегистрированных случаев безгражданства среди детей.

- В законодательстве о гражданстве всех государств содержатся положения о предоставлении гражданства детям без гражданства, рожденным на их территории.

- В законодательстве о гражданстве всех государств содержатся положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны (найденным).
- В законодательстве о гражданстве всех государств содержатся гарантии предоставления гражданства детям, рожденным от их граждан за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство.

КОНТЕКСТ

Большая часть лиц без гражданства по всему миру не имеет гражданства с момента рождения. Это происходит по двум основным причинам: (а) их родители были лицами без гражданства и (б) они родились в стране с таким законом о гражданстве, согласно которому детям не предоставляется гражданство этого государства, даже если это означает, что они останутся без гражданства. В ряде других случаев дети становятся лицами без гражданства, если рождаются за рубежом от родителей, которые имеют гражданство, но не могут его передать согласно закону государства их гражданской принадлежности. Кроме того, дети могут становиться лицами без гражданства, если они были брошены или разлучены с семьей и их гражданство не может быть удостоверено. Некоторые дети, которых затрагивают эти обстоятельства, являются беженцами.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Одной из наиболее важных гарантий предотвращения безгражданства является обеспечение того, чтобы законодательство о гражданстве позволяло детям, рожденным на территории государства, получать гражданство этого государства, если иначе они станут лицами без гражданства. Эта гарантия является краеугольным камнем деятельности по предотвращению безгражданства и установлена в Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Важное значение этой гарантии подкрепляется стандартами, включенными в Конвенцию о правах ребенка и Международный пакт о гражданских и политических правах, в отношении права каждого ребенка на получение гражданства. Государства обязаны предоставлять гражданство не всем детям, рожденным на их территории, а только тем, кто не может получить гражданство какого-либо иного государства.

Чтобы реализовать эту гарантию, государствам необходимо предпринять меры и проверить, приобретает ли гражданство другого государства ребенок, рожденный на их территории и гражданство которого не определено. Если не приобретает, то государство, в котором был рожден ребенок, должно предоставить такому ребенку гражданство, чтобы он не остался без гражданства. В соответствии с принципом обеспечения наилучших интересов ребенка, в таких ситуациях государствам рекомендуется автоматически предоставлять их гражданство детям.

В законодательстве о гражданстве также должна содержаться гарантия предоставления гражданства детям, рожденным от граждан государства за рубежом и которые иначе станут лицами без гражданства. Еще одним важным положением, которое должно быть включено в законодательство о гражданстве, является норма о том, что найденные (обнаруженные дети, родители которых не известны) должны считаться гражданами государства, в котором они были обнаружены. Для обеспечения реализации Действия 2 важным моментом будет усовершенствование регистрации рождений в целях предотвращения безгражданства, как предусмотрено в Действии 7.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Повышение осведомленности о гарантиях предотвращения безгражданства среди детей и о способах их реализации, в том числе применительно к беженцам.
2. Проведение информационно-разъяснительной работы и предоставление технических консультаций по вопросам реформы законодательства о гражданстве, политики и процедур в целях разрешения приобретения гражданства детьми, которые иначе станут лицами без гражданства, и предоставления гражданства найденным.
3. Координация деятельности совместно с ЮНИСЕФ и организациями гражданского общества в области прав ребенка для повышения осведомленности и распространения информации.
4. Поддержка инициатив правового сообщества по обеспечению предоставления гражданства детям, которые иначе станут лицами без гражданства, в том числе посредством стратегических судебных дел. Повышение потенциала специалистов в области права и представителей органов правосудия в вопросах гражданства и безгражданства.
5. Отстаивание законодательных и политических мер, которые дадут возможность детям получить доступ к основным медицинским, образовательным и другим услугам на время решения вопроса об их статусе гражданства.



КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДАННОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Практически все государства являются участниками Конвенции о правах ребенка и/или Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которыми признается право каждого ребенка на приобретение гражданства.
- Обязательства, принятые в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека и рекомендации отдельным государствам, данные договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Недостаточная осведомленность о важности гарантии предотвращения безгражданства среди детей.
- Неверное представление в некоторых государствах о том, что указанные гарантии предполагают предоставление гражданства всем детям, рожденным на территории государства.
- Реформа законов о гражданстве иногда может быть труднодостижимой задачей, и для ее осуществления могут потребоваться дополнительные реформы связанного законодательства или конституции.

▲
**Дети без гражданства
индонезийского
происхождения на
острове Минданао
в Филиппинах.**

Действие 3: ИСКЛЮЧИТЬ ЭЛЕМЕНТ ГЕНДЕРНОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ ИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	<ul style="list-style-type: none">• В 27 государствах действует законодательство о гражданстве, согласно которому женщинам не позволяется передавать гражданство их детям наравне с мужчинами.	<ul style="list-style-type: none">• Более чем в 60 государствах действует законодательство о гражданстве, согласно которому женщинам не позволяется приобретать, изменять или сохранять их гражданство наравне с мужчинами.
КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ	К 2017 г. <ul style="list-style-type: none">• 10 государств проведут реформы своего законодательства о гражданстве с целью позволить женщинам передавать гражданство их детям наравне с мужчинами.• 20 государств проведут реформы своего законодательства о гражданстве с целью позволить женщинам приобретать, изменять или сохранять их гражданство наравне с мужчинами.	К 2020 г. <ul style="list-style-type: none">• Еще 10 государств (всего 20 с 2014 г.) проведут реформы своего законодательства о гражданстве с целью позволить женщинам передавать гражданство их детям наравне с мужчинами.• Еще 20 государств (всего 40 с 2014 г.) проведут реформы своего законодательства о гражданстве с целью позволить женщинам приобретать, изменять или сохранять их гражданство наравне с мужчинами.
ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ	<ul style="list-style-type: none">• Во всех государствах действует законодательство, согласно которому женщины пользуются равными правами с мужчинами в отношении передачи гражданства своим детям, а также в отношении приобретения, изменения и сохранения гражданства.	

КОНТЕКСТ

Гендерная дискриминация в законодательстве о гражданстве может иметь далеко идущие последствия для всех аспектов семейной жизни. Если в связи с дискриминационным законодательством женщины не могут передать свое гражданство детям, и дети не могут получить его от отца, то они остаются без гражданства. Это может произойти в тех случаях, когда отец является лицом без гражданства, не известен, не может или не хочет выполнить административные требования для передачи своего гражданства ребенку или получить документы для подтверждения гражданства ребенка. Подобное законодательство не соответствует пункту 2 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Государства, которые лишают женщин равноправия с мужчинами в вопросах приобретения, изменения или сохранения гражданства, не соблюдают положения пункта 1 статьи 9 этой Конвенции.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Для предотвращения безгражданства среди детей необходимо провести реформы законодательства, согласно которому не допускается передача женщинами гражданства своим детям наравне с мужчинами. Такие реформы могут быть проведены с ретроактивным эффектом, чтобы обеспечить возможность приобретения гражданства теми лицами, которые были оставлены без гражданства согласно прежним дискриминационным законам. Отмена оговорок к статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также поможет достичь цели, предусмотренной согласно этому Действию. Исключение элемента гендерной дискриминации в отношении женщин касательно их способности приобретать, изменять и сохранять гражданство наравне с мужчинами необходимо для защиты женщин от безгражданства и нежелательных изменений в статусе гражданства.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Проведение информационно-разъяснительной работы и предоставление технических консультаций по вопросам реформы законодательства о гражданстве, политики и процедур для обеспечения равноправия мужчин и женщин в вопросах гражданства. По возможности, использование процесса конституционной реформы для достижения этих целей.

2. Работа с такими организациями, как ООН-Женщины, ЮНИСЕФ, УВКПЧ, а также с представителями гражданского общества, которые являются участниками Глобальной кампании за равные права на гражданство.
3. Поддержка инициатив правового сообщества по содействию равноправию мужчин и женщин в вопросах гражданства, в том числе посредством стратегических судебных дел, цель которых состоит в том, чтобы добиться проведения законодательной реформы или прекратить дискриминационное применение законодательства о гражданстве. Повышение потенциала специалистов в области права и представителей органов правосудия в вопросах гражданства и безгражданства.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ДАННОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства, принятые отдельными государствами в ходе организованного УВКБ ООН в 2011 г. совещания на уровне министров; обязательства, принятые в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека; рекомендации отдельным государствам, данные договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.
- В этом вопросе наблюдается значительный прогресс. За последние 10 лет 12 государств провели реформы своего законодательства, чтобы привести его в соответствие с пунктом 2 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и позволить женщинам передавать свое гражданство детям.
- В 2014 г. новое объединение субъектов гражданского общества и агентств ООН запустило Глобальную кампанию за равные права на гражданство. Проводимая в рамках этой кампании работа может дополнять реализацию данного Действия и помогать в его выполнении.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Дискриминационные положения в законодательстве о гражданстве иногда отражают преобладающие в обществе или в отдельных его слоях мнения относительно роли женщин, изменить которые может быть сложно.
- Реформа законов о гражданстве иногда может быть труднодостижимой задачей, и для ее осуществления могут потребоваться дополнительные реформы связанного законодательства или конституции.

Действие 4: ПРЕДОТВРАТИТЬ ОТКАЗ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАЖДАНСТВА, УТРАТУ ИЛИ ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА НА ДИСКРИМИНАЦИОННЫХ ОСНОВАНИЯХ

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА

• По меньшей мере в 20 государствах действует законодательство о гражданстве, согласно которому допускается отказ в предоставлении гражданства, утрата или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ

К 2017 г.

• По меньшей мере 4 государства проводят реформу своего законодательства о гражданстве с целью исключить положения, согласно которым допускается отказ в предоставлении гражданства, утрата или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.

К 2020 г.

• По меньшей мере еще 8 государств (всего 12 с 2014 г.) проведут реформу своего законодательства о гражданстве с целью исключить положения, согласно которым допускается отказ в предоставлении гражданства, утрата или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.

ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ

• Ни в одном государстве не действует законодательство, согласно которому допускается отказ в предоставлении гражданства, утрата или лишение гражданства на дискриминационных основаниях.

КОНТЕКСТ

Дискриминация на основании этнического происхождения, расы, религии, языка или инвалидности – часто встречающаяся причина безгражданства. Фактически, большая часть известных групп лиц без гражданства по всему миру принадлежит к меньшинствам. Случаи отказа в предоставлении гражданства, утраты или лишения гражданства на дискриминационных основаниях, в результате чего возникает безгражданство, по-прежнему имеют место в целом ряде стран. К этим случаям относятся ситуации лишения гражданства в массовом порядке на основании этнического происхождения или расы, имевшие место в последние десятилетия. В некоторых случаях лица или группы лиц, которых затронула эта проблема, пересекли границы государств и стали беженцами. С учетом особого воздействия безгражданства, обусловленного гендерной дискриминацией, оно рассматривается в рамках Действия 3.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Согласно этому Действию государствам следует воздерживаться от отказа в предоставлении гражданства или от лишения людей гражданства на дискриминационных основаниях, таких как этническое происхождение, раса, религия, язык или инвалидность. Для обеспечения этого государства могут вносить положения о недопущении дискриминации в их конституции и законы о гражданстве. Также необходим надлежащий контроль за соблюдением этих положений, в том числе посредством механизмов обжалования, возможности судебного пересмотра и восстановления гражданства.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Пропагандирование международных стандартов касательно недопущения дискриминации, права на гражданство и запрета произвольного лишения гражданства.
2. Выявление ситуаций прямой или косвенной дискриминации, которые привели или могут привести к отказу в предоставлении гражданства или лишению гражданства в индивидуальном или массовом порядке.
3. Осуществление своевременных мер совместно с соответствующими министерствами и парламентами государств для предотвращения возникновения в будущем случаев отказа в предоставлении гражданства, утраты или лишения гражданства или, если это уже произошло, для восстановления гражданства в соответствии с Действием 1. Этот вид деятельности включает:
 - Проведение информационно-разъяснительной работы и предоставление технических консультаций в целях реформирования законодательства о гражданстве, в котором содержатся положения, допускающие отказ в предоставлении гражданства, утрату или лишение гражданства на дискриминационных основаниях. По возможности, использование процесса конституционной реформы для достижения этих целей.
 - Оказание помощи в восстановлении гражданства беженцами и возвращающимися мигрантами, в том числе в рамках трехсторонних соглашений соответствующих государств и УВКБ ООН, согласно которым регулируется добровольная репатриация беженцев.
4. Координация деятельности совместно с другими агентствами ООН и региональными структурами по правам человека для принятия мер в случаях отказа в предоставлении гражданства, утраты или лишения гражданства на дискриминационных основаниях.
5. Предоставление информации, юридических консультаций и юридической помощи затронутым этой проблемой группам населения, оказание помощи в мониторинге восстановления гражданства и реализации реформированного законодательства о гражданстве.
6. Поддержка инициатив правового сообщества, цель которых состоит в том, чтобы добиться проведения законодательных реформ или прекратить дискриминационное применение законодательства о гражданстве, в том числе посредством стратегических судебных дел. Повышение потенциала специалистов в области права и представителей органов правосудия в вопросах гражданства и безгражданства.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Практически все государства являются участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации или Конвенции о правах ребенка, а также других международных договоров о правах человека, согласно которым, а также согласно статье 9 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства и обычному международному праву, предусматривается принцип недопущения дискриминации, в том числе в вопросах гражданства.

- Рекомендации отдельным государствам, данные в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека, а также договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Преобладающие в обществе мнения относительно этнических, расовых, религиозных или иных меньшинств может быть сложно изменить.
- Дискриминация может быть связана с базовыми проблемами касательно земли и ресурсов, которые, возможно, также необходимо решить.

Действие 5: ПРЕДОТВРАТИТЬ БЕЗГРАЖДАНСТВО В СЛУЧАЯХ ПРАВОПРЕЕМСТВА ГОСУДАРСТВ

(Для этого действия невозможно установить отправную точку, поскольку оно относится к еще не произошедшим и трудно прогнозируемым событиям.)

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ –

ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ • Отсутствие случаев безгражданства в связи с будущими ситуациями правопреемства государств.

КОНТЕКСТ

Образование новых государств и передача территории между существующими государствами (правопреемство государств) во многих случаях приводило к возникновению массового безгражданства. По меньшей мере 620 000 человек остаются без гражданства в результате случаев правопреемства государств, имевших место в течение последних 30 лет. Правопреемство государств происходит в следующих случаях:

- Передача части территории от одного государства другому;
- Отделение части территории от государства и формирование одного или более новых государств;
- Распад государства и формирование двух или более государств.

Хотя в случае отделения или распада большинство лиц автоматически становятся гражданами новообразованных государств после принятия законодательства о гражданстве, большое количество людей может быть оставлено без гражданства. Передвижения мигрантов до и во время обретения государством независимости, а также дискриминация в отношении маргинализированных этнических и социальных групп могут создавать определенные риски возникновения безгражданства. К аналогичным результатам может привести и передача территории от одного государства другому.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Возникновение безгражданства в результате правопреемства государств можно предотвратить посредством скоординированного подхода к вопросам гражданства со стороны соответствующих государств, а также с помощью внесения простых гарантий в законодательство о гражданстве. Например, при передаче территории от одного государства другому первоначальное гражданство групп населения, которые затрагивает эта ситуация, не должно быть прекращено до подтверждения получения ими гражданства другого государства-участника.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Выявление в сотрудничестве с другими агентствами ООН возможных ситуаций правопреемства государств до их возникновения.
2. Установление контактов с властями всех соответствующих государств и территорий, обсуждение потенциальных причин безгражданства и предоставление технической и оперативной поддержки.
3. Содействие сотрудничеству органов власти соответствующих государств и территорий, а также проведение информационно-разъяснительной работы по вопросам заключения соглашений и принятия законодательства во избежание безгражданства. При необходимости мобилизация других агентств ООН и региональных структур.

4. При возникновении случаев безгражданства вопреки предпринятым усилиям (из числа описанных выше) принятие мер для восстановления гражданства в соответствии с Действием 1.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- В результате работы Комиссии международного права и принятия ею Статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, соответствующие международные правовые принципы теперь более понятны.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Правопреемство государств может сопровождаться политической неопределенностью и нестабильностью, что не может способствовать обсуждению законодательства о гражданстве и необходимых гарантий предотвращения безгражданства.

Действие 6: ПРЕДОСТАВИТЬ СТАТУС ЗАЩИТЫ МИГРАНТАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И УПРОСТИТЬ ИХ НАТУРАЛИЗАЦИЮ

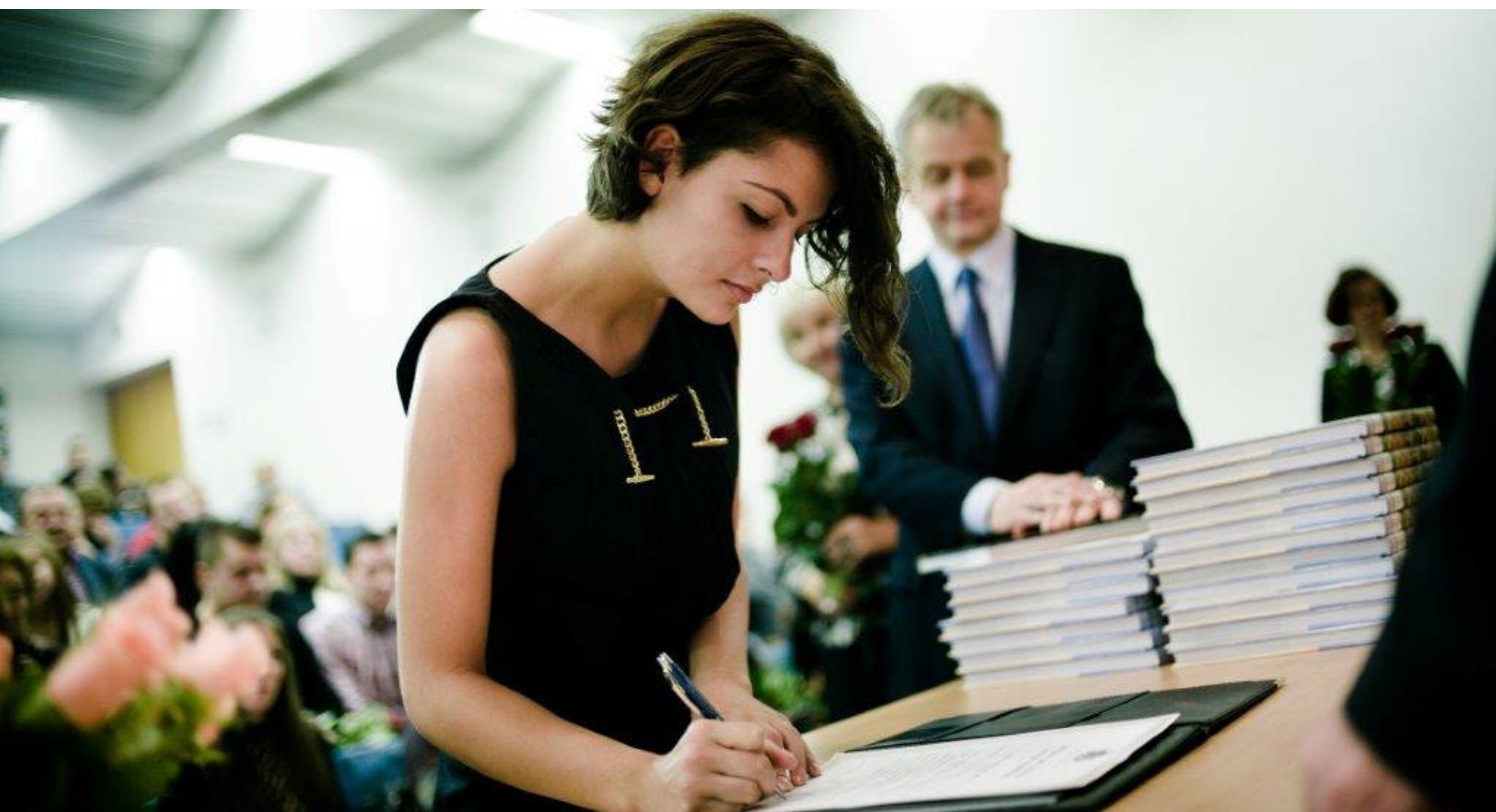
ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	• По меньшей мере в 10 государствах действуют механизмы определения статуса лиц без гражданства, в результате чего предоставляется правовой статус, дающий право на проживание и гарантирующий возможность пользоваться основными правами человека, а также упрощенную натурализацию.	
КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ	К 2017 г. <ul style="list-style-type: none">• Еще в 20 государствах (всего 30 с 2014 г.) вводятся процедуры определения статуса лиц без гражданства, в результате чего предоставляется правовой статус, дающий право на проживание и гарантирующий возможность пользоваться основными правами человека, а также упрощается натурализация мигрантов без гражданства.	К 2020 г. <ul style="list-style-type: none">• Еще в 20 государствах (всего 50 с 2014 г.) вводятся процедуры определения статуса лиц без гражданства, в результате чего предоставляется правовой статус, дающий право на проживание и гарантирующий возможность пользоваться основными правами человека, а также упрощается натурализация мигрантов без гражданства.
ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ	• В 70 государствах мигранты без гражданства выявляются посредством процедур определения, в результате чего предоставляется правовой статус, дающий право на проживание и гарантирующий возможность пользоваться основными правами человека, а также упрощается натурализация мигрантов без гражданства.	

КОНТЕКСТ

Хотя большая часть лиц без гражданства остается в своей родной стране, некоторые уезжают и становятся мигрантами или беженцами. Эти люди без гражданства составляют меньшинство от общего количества лиц без гражданства, но многих из них не признают лицами без гражданства, и они сталкиваются с серьезными проблемами в отношении их прав человека, такими как длительное содержание под стражей или неоднократные задержания, а также нищета. Часто случается так, что ни одно государство не предоставляет им разрешение на законное проживание, а власти их страны происхождения не допускают их повторно в эту страну. Несмотря на то, что в некоторых государствах введены механизмы определения того, являются ли мигранты лицами без гражданства, положительное решение, принятое в ходе этих процедур, не обязательно приводит к предоставлению правового статуса, дающего право на проживание, возможность пользоваться основными правами человека и упрощенную натурализацию.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Согласно конвенции 1954 г. о статусе апатридов устанавливается режим защиты прав лиц без гражданства. В соответствии с Конвенцией 1954 г. государства должны ввести процедуры для определения лиц без гражданства на их территории, в том числе содержащихся под стражей и не подлежащих высылке. Эта проце-



дура определения позволяет мигрантам без гражданства получить разрешение на гарантированное законное проживание, что, в свою очередь, позволяет им пользоваться основными правами человека и накапливать срок проживания, необходимый для натурализации.

Требования к натурализации и соответствующие процедуры должны быть изменены, с тем чтобы упростить приобретение гражданства беженцами и мигрантами без гражданства, например, путем уменьшения необходимого срока проживания или путем снижения или отмены сборов за подачу ходатайств. Информация о требованиях к натурализации должна быть легко доступна.

Государства могут предпринимать подобные меры даже не являясь участниками Конвенции 1954 г. Факты свидетельствуют о том, что введение процедур определения статуса лиц без гражданства не увеличивает приток мигрантов без гражданства на территорию государств, где есть такие процедуры.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Проведение информационно-разъяснительной деятельности и предоставление технических консультаций соответствующим министерствам и парламентам в целях введения процедур определения и режимов защиты.
2. Проведение обучения с целью укрепления потенциала соответствующих ведомств государства для определения статуса лиц без гражданства.
3. Поддержка введения процедур проверки для усовершенствования выявления лиц без гражданства, задержанных по связанным с иммиграцией причинам, и обеспечения освобождения этих лиц от содержания под стражей до принятия решения относительно их статуса, в соответствии с документом от 2014 г. «Мониторинг содержания под стражей мигрантов. Практическое руководство»⁵.

⁵ Верховный комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Ассоциация по предотвращению пыток (Association for the Prevention of Torture, APT) и Международная коалиция по защите прав задержанных (International Detention Coalition, IDC), «Мониторинг содержания под стражей мигрантов. Практическое руководство», 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/53706e354.html>.

▲ **Церемония натурализации в г. Рига, Латвия. Эта женщина является одной из 77 лиц без гражданства, принесших клятву верности для получения латвийского гражданства.**

4. Пропагандирование натурализации как решения для мигрантов и беженцев без гражданства с акцентом на необходимости принятия упрощенных процедур, в которых будут учтены особые потребности этих категорий людей.
5. Организация ознакомительных визитов представителей соответствующих правительств в государства, в которых действуют хорошо налаженные процедуры определения.
6. Поощрение присоединения к Конвенции 1954 г. тех государств, которые еще не являются ее участниками, в соответствии с видами деятельности, изложенными в Действии 9.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства по введению процедур определения статуса лиц без гражданства, принятые отдельными государствами в ходе совещания на уровне министров, организованного УВКБ ООН в 2011 г.
- Ряд государств, в которых действуют процедуры определения, готовы предоставить техническую поддержку правительствам, которые находятся на этапе исследования вопроса о введении процедур.
- С 2011 г. к Конвенции 1954 г. присоединились 18 государств и несколько государств находятся на этапе исследования мер для ее реализации.
- В ряде стран, в которых уже действуют внутренние механизмы определения статуса лиц без гражданства, необходимо лишь обеспечить связь этих механизмов с предоставлением правового статуса, дающего право на проживание, возможность пользоваться основными правами человека и упрощенную процедуру натурализации.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Недостаточный потенциал правительств для осуществления процедур определения статуса лиц без гражданства.
- Неверное представление в некоторых государствах о том, что введение процедуры приведет к миграции лиц без гражданства на их территорию в целях получения защиты.
- Отсутствие информации о существовании мигрантов без гражданства и их количестве на территории государств.

Действие 7: ОБЕСПЕЧИТЬ РЕГИСТРАЦИЮ РОЖДЕНИЙ В ЦЕЛЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА

(Для этого действия невозможно установить отправную точку. Согласно цифрам, озвученным ЮНИСЕФ в 2010 г., 230 миллионов несовершеннолетних детей остаются незарегистрированными. Данные о том, сколько из этих детей остались в результате без гражданства, отсутствуют.)

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ –

ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ • Отсутствие зарегистрированных случаев безгражданства в связи с отсутствием регистрации рождений.

КОНТЕКСТ

Людам может угрожать безгражданство, если им сложно доказать свои связи с государством. К подобному риску может приводить отсутствие регистрации рождения. Так происходит потому, что документы о регистрации рождения, место рождения человека и информация о его родителях – это ключевая информация, которая необходима, чтобы установить гражданство какой страны может приобрести ребенок. В итоге, регистрация рождений важна для достижения целей Действия 2.

В некоторых странах дети могут не регистрироваться в связи с тем, что регистрационные процедуры сложны или предусматривают требования о документах или другие требования, которые сложно выполнить. Определенные группы людей могут сталкиваться с особыми проблемами, в частности, рожденные

вне брака дети, кочевые группы населения и дети неграждан, в том числе мигрантов и беженцев. Впоследствии исправить низкие уровни регистрации рождений может быть сложно, поскольку процедуры поздней регистрации рождения не введены или являются длительными, затратными и сложными, а следовательно, недоступными для лиц без документов.

Поскольку гражданство, как правило, приобретается на основании закона о гражданстве каждого государства, отсутствие регистрации рождения само по себе еще не обязательно делает людей лицами без гражданства. УВКБ ООН продолжит работу с ЮНИСЕФ и другими партнерами, чтобы собрать больше данных о пробелах в законодательстве и политике касательно регистрации рождений, которые повышают риск безгражданства (это также актуально для Действия 10). Доказательство того, что родители состоят в браке, также может оказывать влияние на возможность регистрации ребенка при рождении и получения им гражданства. И это еще одна область, в которой необходимо больше данных.

КАК ГОСУДАРСТВА МОГУТ РЕАЛИЗОВАТЬ ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Обязанностью каждого государства является регистрация рождений, произошедших на его территории. Крайне важно, чтобы каждый ребенок был зарегистрирован при рождении. Однако, с учетом того, что регистрация рождения не всегда проводится своевременно, государствам также необходимы процедуры



© УВКБ ООН / А. Zhorobaev / декабрь 2010 года

▲ Не имея возможности зарегистрировать своего ребенка, эта женщина без гражданства в г. Токмок, Кыргызстан, не могла получить доступ к государственным услугам здравоохранения или социальной помощи для ребенка. С 2007 г. в Кыргызстане были предприняты многочисленные меры для разрешения проблемы безгражданства, и свыше 65 000 человек приобрели гражданство.

поздней и отсроченной регистрации рождения, а также следует рассмотреть возможность проведения кампаний по регистрации детей старшего возраста и взрослых. Регистрация рождения должна быть бесплатной, доступной и проводиться на недискриминационной основе.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Оказание помощи государствам в выявлении юридических, процедурных и практических препятствий для регистрации рождений, в том числе препятствий на уровне общин.
2. Содействие регистрации рождений, в том числе путем облегчения доступа к процедурам на уровне общин, размещения мобильных групп для устранения существующей нехватки и интегрирование регистрации рождения с другими государственными программами, например относящимися к родам, охране здоровья матери и ребенка, иммунизации и образованию.
3. Дополнение усилий ЮНИСЕФ, региональных комиссий ООН, Фонда народонаселения ООН, ВОЗ, Программы развития ООН, Всемирного банка, региональных банков развития и двусторонних доноров, в том числе в контексте Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития, для оказания содействия и предоставления технической поддержки в целях регистрации рождения, а также для усовершенствования регистрации актов гражданского состояния и систем учета соответствующих данных.
4. Оказание поддержки при предоставлении информации, юридической помощи и поддержки в ходе кампаний по оформлению документов в целях содействия лицам без гражданства и лицам, подвергающимся риску безгражданства, в вопросах подачи заявлений о регистрации рождения.

Что касается категорий лиц, которые при других обстоятельствах не подпадают под компетенцию УВКБ ООН, Управление будет заниматься их вопросами только если в конкретных сложившихся условиях есть вероятность, что гражданство может ставиться под сомнение, что повышает риск возникновения безгражданства. Необходимо сотрудничество с другими структурами ООН, региональными и неправительственными организациями, с учетом их опыта в вопросах регистрации рождений.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства по регистрации актов гражданского состояния, принятые государствами в ходе совещания на уровне министров, организованного УВКБ ООН в 2011 г.; обязательства, принятые в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека; рекомендации отдельным государствам, данные договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.
- В последние годы ЮНИСЕФ, региональные комиссии ООН, Фонд народонаселения ООН, ВОЗ, Программа развития ООН, Всемирный банк, региональные банки развития и двусторонние доноры выделяют значительные средства на решение этих проблем.
- Регистрация рождений, вероятно, будет отражена в повестке дня развития после 2015 г.
- Практически все государства являются участниками Конвенции о правах ребенка и/или Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которым каждый ребенок должен быть зарегистрирован при рождении.
- В целях усовершенствования регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных уже реализуются многочисленные региональные межправительственные инициативы (например, Африканская программа по ускоренному совершенствованию регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных в странах Африки; Региональный стратегический план по совершенствованию регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных в странах Азии и Тихоокеанского региона; призыв Организации американских государств ко всеобщей регистрации рождений к 2015 г.).

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Исходные данные о населении неполные, и прогресс тяжело измерить, поскольку многие упомянутые в этом Действии люди не имеют никаких документов и, следовательно, данные о них не отображаются в какой-либо статистике.
- Из-за системного характера некоторых проблем, ведущих к низкому уровню регистрации рождений, их решение может быть дорогостоящим.

Действие 8: ВЫДАТЬ ДОКУМЕНТЫ О ГРАЖДАНСТВЕ ТЕМ ЛИЦАМ, КОТОРЫЕ ИМЕЮТ НА ЭТО ПРАВО

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	• По меньшей мере в 20% государств есть группы лиц, которые имеют право на гражданство согласно закону, но не могут получить документальное подтверждение гражданства.	
КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ	К 2017 г. • Сокращение до 15% количества государств, в которых есть группы лиц, имеющие право на гражданство согласно закону, но не имеющие возможности получить документальное подтверждение гражданства.	К 2020 г. • Сокращение до 10% количества государств, в которых есть группы лиц, имеющие право на гражданство согласно закону, но не имеющие возможности получить документальное подтверждение гражданства.
ЦЕЛЬ К 2024 ГОДУ	• Ни в одном государстве нет лиц, которые имеют право на гражданство согласно закону, но не могут получить документальное подтверждение гражданства.	

КОНТЕКСТ

Люди могут быть оставлены без гражданства, поскольку не имеют возможности получить документы, удостоверяющие их гражданство. Однако, отказ в предоставлении документов о гражданстве, ведущий к безгражданству, может объясняться дискриминацией в отношении отдельных групп людей, которые не признаются гражданами. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что это основная причина безгражданства. Сведения в обозначенной выше отправной точке основаны на имеющейся, неполной информации и не отражают весь масштаб проблемы. Само по себе отсутствие у человека документов о гражданстве не означает, что он является лицом без гражданства.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Очень важно, чтобы люди, имеющие право на гражданство, получали документы о гражданстве. Процедуры получения этих документов должны быть доступными, недорогими и реализовываться на недискриминационной основе. Следует избегать трудоемких, длительных процедур и обременительных требований к заявителям.

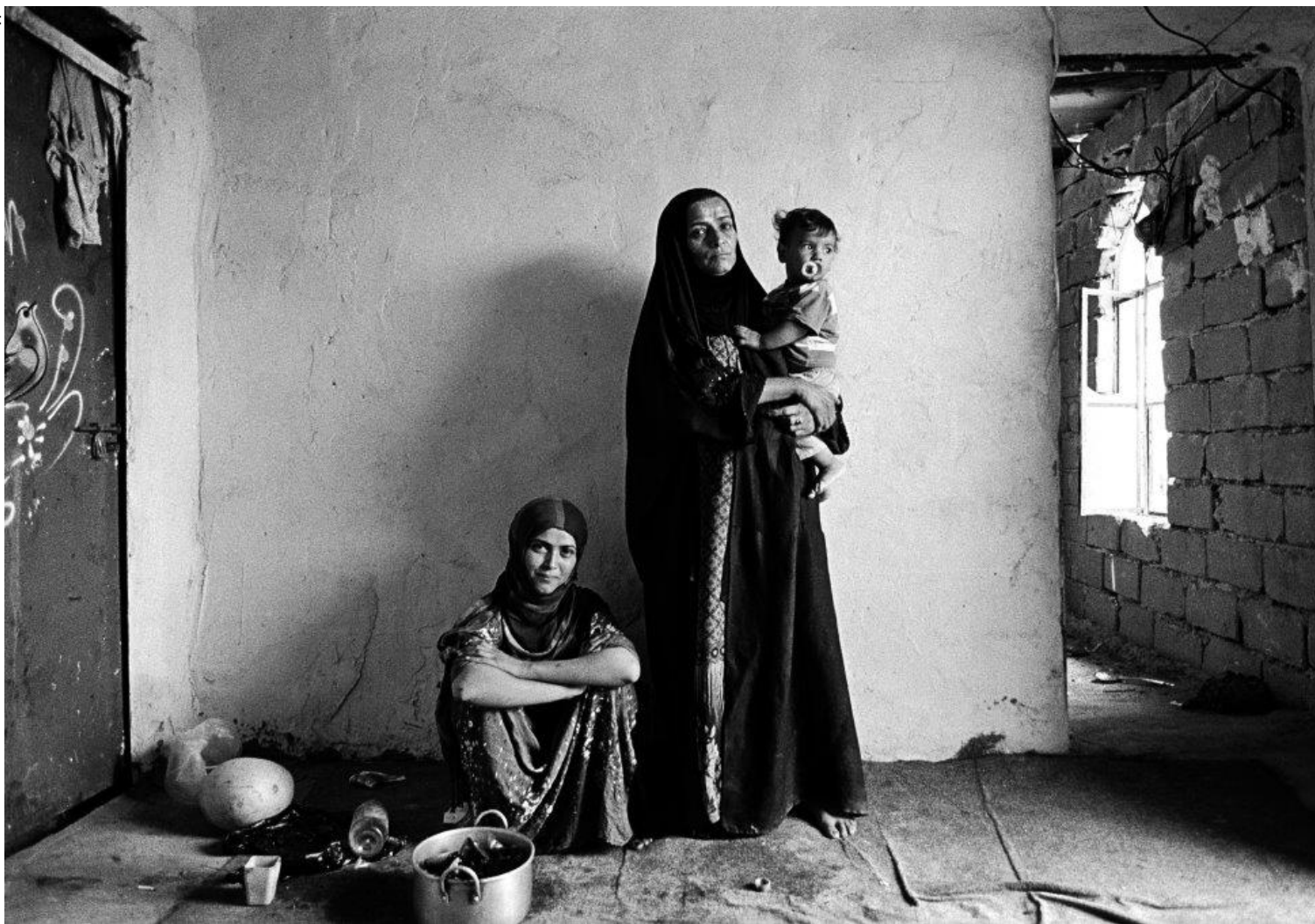
КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Оказание помощи государствам в выявлении юридических, процедурных и практических препятствий для выдачи документов о гражданстве людям, которые имеют право на их получение.
2. Проведение информационно-разъяснительной работы и предоставление технических консультаций для проведения реформы законодательства, политики и процедур в целях обеспечения получения удостоверяющих гражданство документов всеми людьми, имеющими право на гражданство согласно закону.
3. Пропагандирование доступных и единообразных процедур выдачи документов о гражданстве.
4. Предоставление технической помощи правительствам в вопросах выдачи документов о гражданстве.
5. Поддержка общественных информационных кампаний по повышению осведомленности о процедурах получения документов о гражданстве.
6. Поддержка предоставления юридической помощи в целях содействия людям с заявлениями о документах, удостоверяющих гражданство.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства по регистрации актов гражданского состояния, принятые государствами в ходе совещания на уровне министров, организованного УВКБ ООН в 2011 г.
- «Правовой статус личности» может быть отражен в повестке дня развития после 2015 г.



▲ У многих членов домской общины, как и у этих женщин в Шухаде, Ирак, нет документов, удостоверяющих их иракское гражданство, что подвергает их риску безгражданства.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Исходные данные о населении неполные, и прогресс тяжело измерить, поскольку многие упомянутые в этом Действии люди не имеют никаких документов и, следовательно, данные о них не отображаются в какой-либо статистике.
- Из-за системного характера некоторых проблем, ведущих к низкому уровню выдачи документов о гражданстве, их решение может быть дорогостоящим.

Действие 9: ПРИСОЕДИНИТЬСЯ К КОНВЕНЦИЯМ ООН О БЕЗГРАЖДАНСТВЕ

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	<ul style="list-style-type: none">• 83 государства являются участниками Конвенции 1954 г.• 61 государство является участником Конвенции 1961 г.				
КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ	<table><thead><tr><th>К 2017 г.</th><th>К 2020 г.</th></tr></thead><tbody><tr><td><ul style="list-style-type: none">• 100 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 82 государства являются участниками Конвенции 1961 г.</td><td><ul style="list-style-type: none">• 120 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 103 государства являются участниками Конвенции 1961 г.</td></tr></tbody></table>	К 2017 г.	К 2020 г.	<ul style="list-style-type: none">• 100 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 82 государства являются участниками Конвенции 1961 г.	<ul style="list-style-type: none">• 120 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 103 государства являются участниками Конвенции 1961 г.
К 2017 г.	К 2020 г.				
<ul style="list-style-type: none">• 100 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 82 государства являются участниками Конвенции 1961 г.	<ul style="list-style-type: none">• 120 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 103 государства являются участниками Конвенции 1961 г.				
ЦЕЛИ К 2024 ГОДУ	<ul style="list-style-type: none">• 140 государств являются участниками Конвенции 1954 г.• 130 государств являются участниками Конвенции 1961 г.				

КОНТЕКСТ

Конвенция 1954 г. о статусе апатридов и Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства являются ключевыми международными договорами, направленными на обеспечение того, чтобы каждый человек имел гражданство и пользовался базовым набором прав человека. Конвенции о безгражданстве действуют не сами по себе, а дополняют значительно более широкий круг международных стандартов, в частности, содержащихся в договорах о правах человека.

В Конвенции 1954 г. устанавливаются минимальные стандарты отношения к лицам без гражданства касательно ряда прав. К ним относятся право на образование, трудоустройство, жилье и т.д. Важно, что согласно Конвенции 1954 г. также гарантируется право лиц без гражданства на удостоверяющие личность и проездные документы, а также на административную помощь. В Конвенции 1961 г. устанавливается международная база для обеспечения права каждого человека на гражданство. Согласно этой Конвенции, государства должны ввести в свое законодательство о гражданстве гарантии предотвращения безгражданства при рождении и на последующих этапах жизни.

До 1995 г. ни одно международное агентство не пропагандировало активно ни одну из Конвенций о безгражданстве. Поэтому, несмотря на важность этих конвенций, к ним присоединилось намного меньше государств, чем ко многим другим договорам о правах человека. Некоторые государства не спешили присоединиться к ним по причине неверного представления о характере обязательств, налагаемых этими конвенциями; так, например, некоторые считали, что эти Конвенции налагают обременительные требования в отношении отчетности (в действительности, Конвенция 1961 года вообще не содержит требований об отчетности, а требования об отчетности согласно Конвенции 1954 года минимальны).

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Увеличение количества государств-участников Конвенции 1954 г. тесно взаимосвязано с Действием 6, поскольку оно предполагает требование о введении процедуры определения и принятия нормативно-правовой базы для защиты лиц без гражданства. Увеличение числа государств, присоединившихся к Конвенции 1961 г., очень важно для устранения пробелов в законодательстве о гражданстве, которые могут привести к безгражданству, в частности, пробелов, упомянутых в Действиях 2 и 5.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Проведение информационно-разъяснительной работы с соответствующими министерствами и парламентами для пропагандирования преимуществ присоединения к Конвенциям о безгражданстве, акцентирование внимания на обязательствах по присоединению, обязательствах, принятых государствами в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека и, в соответствующих случаях, рекомендациях договорных органов ООН по правам человека.
2. Акцентирование внимания на значимости Конвенций о безгражданстве в ходе многосторонних форумов.

- Предоставление технических консультаций по формальным вопросам присоединения к Конвенциям, а также по вопросам мер, необходимых для реализации Конвенций о безгражданстве.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Обязательства о присоединении к Конвенциям, принятые 34 государствами в ходе совещания на уровне министров, проведенного УВКБ ООН в 2011 г. Принятие 25 государствами рекомендаций о присоединении к Конвенциям о безгражданстве в ходе Универсального периодического обзора Совета по правам человека; рекомендации отдельным государствам, данные договорными органами ООН по правам человека и экспертами специальных процедур.
- В этом вопросе наблюдается значительный прогресс. С 2011 г., после запуска УВКБ ООН кампании по присоединению к Конвенциям о безгражданстве, 27 государств присоединились к одной или обеим Конвенциям.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- С учетом позиции некоторых государств в отношении международных договоров о правах человека достижение всеобщего присоединения к обеим Конвенциям в течение следующего десятилетия маловероятно. Соответственно, цель является амбициозной и может быть достигнута, но не предполагает всеобщего присоединения к Конвенциям.

Действие 10: УТОЧНИТЬ КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ДАННЫЕ О ГРУППАХ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

- ОТПРАВНАЯ ТОЧКА**
- Количественные демографические данные о группах лиц без гражданства – в открытом доступе для 75 государств.
 - Качественный анализ данных о группах лиц без гражданства – в открытом доступе как минимум для 45 государств.

КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ	К 2017 г.	К 2020 г.
	<ul style="list-style-type: none"> Количественные данные о группах лиц без гражданства доступны для 100 государств. Качественный анализ данных о группах лиц без гражданства доступен как минимум для 70 государств. 	<ul style="list-style-type: none"> Количественные данные о группах лиц без гражданства доступны для 120 государств. Качественный анализ данных о группах лиц без гражданства доступен как минимум для 100 государств.

- ЦЕЛИ К 2024 ГОДУ**
- Количественные данные о группах лиц без гражданства – в открытом доступе для 150 государств.
 - Качественный анализ данных о группах лиц без гражданства – в открытом доступе как минимум для 120 государств.

КОНТЕКСТ

Учитывая, что люди без гражданства часто живут в нестабильных ситуациях на задворках общества, оценить численность лиц без гражданства очень сложно. Часто лица без гражданства не только не имеют документов, но и игнорируются органами власти, а данные о них не учитываются во всевозможных национальных реестрах и базах данных. Данные о многих из них не учитываются даже в переписи населения. Из 142 переписей населения, проведенных с 2005 г., опросные листы которых имеются у ООН, только в 112 случаях был включен вопрос о гражданстве; при этом, менее чем в 25% этих 112 переписей был включен предварительно закодированный вариант, согласно которому проводящие перепись лица могли записать ответы тех, кто определяет себя как лицо без гражданства.

Для принятия государствами надлежащих мер в отношении безгражданства, а также для предоставления УВКБ ООН возможности выполнить его мандат и оценить прогресс реализации Глобального плана действий очень важны следующие сведения: количественные данные и качественный анализ, которые включают оценку масштабов ситуации в плане величины и географического охвата; характеристики населения, которое затронула эта проблема (в том числе его демографический состав с разбивкой данных по полу и возрасту); анализ причин и последствий безгражданства (в том числе касательно гражданских, политических, экономических и социальных прав); а также обзор препятствий на пути к решениям и потенциальные возможности для решений.

Вследствие реализации этого Действия будет предоставлена дополнительная информация, касающаяся других Действий.

КАК МОЖЕТ БЫТЬ РЕАЛИЗОВАНО ЭТО ДЕЙСТВИЕ?

Статистические данные и информация о ситуациях безгражданства могут собираться с использованием множества методов, в том числе при помощи анализа данных о регистрации актов гражданского состояния, переписей населения, целевых опросов и исследований.

Введение процедур определения в соответствии с Действием 6 приведет к возникновению новых данных в странах, принимающих мигрантов без гражданства. Укрепление систем регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных в соответствии с Действием 7 также будет способствовать доступности количественных данных.

КАКУЮ ПОМОЩЬ МОЖЕТ ОКАЗАТЬ УВКБ ООН?

Основные виды деятельности:

1. Отставание включения вопросов о гражданстве в цикл переписей населения и жилого фонда 2020 г., который начинается в 2015 г., в том числе посредством:
 - Включения рекомендации в предстоящий пересмотр документа «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда» Статистического отдела ООН;
 - Обсуждения с представителями национальных органов статистики, в сотрудничестве с Фондом народонаселения ООН и региональными комиссиями ООН.
2. Проведение целевых опросов и исследований с применением оценок на базе широкого участия отдельных лиц и групп лиц без гражданства в целях определения масштабов безгражданства в государствах и регионах, где проживают группы лиц без гражданства, о ситуации которых уже известно.
3. Проведение информационно-разъяснительной работы с государствами по вопросам преимуществ сбора на национальном уровне данных о лицах без гражданства и лицах, чья принадлежность к гражданству не определена, для регистрации, оформления документов, предоставления государственных услуг, поддержания законности и порядка, а также планирования развития.
4. Сбор и анализ доступных данных о группах лиц без гражданства, собранных субъектами гражданского общества, а также обмен этой информацией с правительствами.

КАКИЕ ИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ МОГУТ СПОСОБСТВОВАТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- Готовящиеся к выходу рекомендации Статистического отдела ООН и региональных комиссий будут касаться включения вопросов о гражданстве в опросные листы переписей.
- Опыт, полученный в ходе проведения в прошлом опросов и исследований в отношении групп лиц без гражданства, означает, что УВКБ ООН и партнеры на данный момент обладают значительными экспертными знаниями в этой сфере.

КАКИЕ ПРЕПЯТСТВИЯ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТОГО ДЕЙСТВИЯ?

- По многим причинам процесс выявления лиц без гражданства сложен по своей природе, в том числе потому люди часто не желают быть выявлены в связи с отсутствием у них гарантированного правового статуса.

Приложение 1

Примерный образец Национальный план действий по ликвидации безгражданства

ОБЗОР:

В обзоре приводится следующая информация:

- краткое изложение цели Национального плана действий;
- методология, используемая при разработке Национального плана действий (в том числе какие-либо консультации с заинтересованными сторонами);
- конкретные выбранные Действия и основания для их выбора; а также
- какие-либо механизмы мониторинга и оценки.

ДЕЙСТВИЯ:

Действие. Выбрать одно из Действий, перечисленных в Глобальном плане действий.

Национальный контекст. Краткое описание предыстории и текущих особенностей проблемы, на решение которой направлено данное Действие, а также любых существующих обстоятельств, которые могут способствовать реализации этого Действия, и любых возможных препятствий для его реализации.

ДЕЙСТВИЕ

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	ЦЕЛЬ	КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ
Описать сложившуюся ситуацию, на преодоление которой направлено выбранное Действие.	Описать конечный результат и указать срок его достижения. Показатель достижения результата: Определить показатель успешного достижения конечного результата.	Описать промежуточные результаты (контрольный(е) ориентир(ы)), которые будут способствовать достижению поставленной цели, и ожидаемые сроки достижения всех промежуточных результатов. Для каждого Действия может быть установлено несколько промежуточных результатов.
МЕРОПРИЯТИЯ	ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ УВКБ ООН/ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН
Описать мероприятия, которые будут осуществляться для достижения промежуточных результатов (по одному на ячейку).	Указать органы государственной власти, ответственные за осуществление мероприятий.	Описать вид поддержки, которая будет оказана со стороны УВКБ ООН и других заинтересованных сторон, по каждому мероприятию.

Действие. Выбрать одно из Действий, перечисленных в Глобальном плане действий.

Национальный контекст. Краткое описание предыстории и текущих особенностей проблемы, на решение которой направлено данное Действие, а также любых существующих обстоятельств, которые могут способствовать реализации этого Действия, и любых возможных препятствий для его реализации.

ДЕЙСТВИЕ

ОТПРАВНАЯ ТОЧКА	ЦЕЛЬ	КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ
Описать сложившуюся ситуацию, на преодоление которой направлено выбранное Действие.	Описать конечный результат и указать срок его достижения. Показатель достижения результата: Определить показатель успешного достижения конечного результата.	Описать промежуточные результаты (контрольный(е) ориентир(ы)), которые будут способствовать достижению поставленной цели, и ожидаемые сроки достижения всех промежуточных результатов. Для каждого Действия может быть установлено несколько промежуточных результатов.
МЕРОПРИЯТИЯ	ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ УВКБ ООН/ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН
Описать мероприятия, которые будут осуществляться для достижения промежуточных результатов (по одному на ячейку).	Указать органы государственной власти, ответственные за осуществление мероприятий.	Описать вид поддержки, которая будет оказана со стороны УВКБ ООН и других заинтересованных сторон, по каждому мероприятию.

Заполняйте приведенные выше таблицы для каждого дополнительного Действия.

Приложение 2

Ключевые международные стандарты

Стандарт	Соответствующее Действие
ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	
<p>Статья 15</p> <p>1. Каждый человек имеет право на гражданство.</p> <p>2. Никто не может быть безосновательно лишен своего гражданства или права на изменение гражданства.</p>	1-8
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ	
<p>Статья 16</p> <p>Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.</p>	8
<p>Статья 24</p> <p>2. Каждый ребенок должен быть зарегистрирован сразу после рождения и получить имя.</p> <p>3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.</p>	2, 3, 7
<p>Статья 26</p> <p>Все люди равны перед законом и имеют право без какой-либо 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 от дискриминации по любому из признаков, как-то: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другие обстоятельства.</p>	4
КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ РЕБЕНКА	
<p>Статья 2</p> <p>1. Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные этой Конвенцией, за каждым ребенком, который пребывает в пределах их юрисдикции, без какой бы то ни было 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.</p> <p>2. Государства-участники принимают все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основании статуса, деятельности, высказываемых взглядов или убеждений родителей ребенка, законных опекунов или членов семьи.</p>	4
<p>Статья 7</p> <p>1. Ребенок должен быть зарегистрирован сразу после рождения и с момента рождения имеет право на имя и приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на заботу с их стороны.</p> <p>2. Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и их обязательствами согласно соответствующим международным документам в этой сфере, в частности, в случае, когда иначе ребенок не имел бы гражданства.</p>	1, 2, 3, 7

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ**Статья 5**

[...] Государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равенство всех людей перед законом, без различия по расе, цвету кожи, национальному или этническому происхождению, особенно в отношении осуществления таких прав:

d) других гражданских прав, в частности: [...]

(iii) права на гражданство.

4

КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН**Статья 9**

1. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения 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.

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

3

КОНВЕНЦИЯ 1954 Г. О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ**Весь договор**

6

Статья 32

Договаривающиеся государства будут по возможности упрощать ассимиляцию и натурализацию лиц без гражданства. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения процедур натурализации и возможного уменьшения связанных с ними сборов и расходов.

1, 6

КОНВЕНЦИЯ 1961 Г. О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА**Статья 1**

Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы лицом без гражданства. [...]

2

Статья 2

Найденыш, обнаруженный на территории какого-либо Договаривающегося Государства, должен, при отсутствии доказательств противного, считаться рожденным на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого Государства.

2

Статья 4

1. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному не на территории Договаривающегося Государства лицу, которое иначе было бы лицом без гражданства, если на момент рождения этого лица кто-либо из его родителей имел гражданство этого Государства. [...]

2

Статья 9

Ни одно Договаривающееся Государство не может лишиться какое бы то ни было лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям.

4

Статья 10

1. В каждый международный договор между Договаривающимися Государствами, предусматривающий передачу территории, должны включаться положения, направленные на обеспечение того, чтобы ни один человек не стал лицом без гражданства в результате такой передачи. Любое Договаривающееся Государство должно принимать все возможные меры к тому, чтобы такие положения вносились в любой подобный международный договор, заключаемый им с Государством, которое не является участником настоящей Конвенции.
2. При отсутствии таких положений любое Договаривающееся Государство, которому передается территория или которое иным способом приобретает территорию, должно предоставлять свое гражданство тем людям, которые иначе стали бы лицами без гражданства в результате такой передачи или такого приобретения.

5

КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ЛИЦ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ**Статья 18**

1. Государства-участники признают права лиц с инвалидностью на свободу передвижения, на свободу выбора места проживания и на гражданство наравне с другими, в частности, путем обеспечения того, чтобы лица с инвалидностью:
 - a) имели право приобретать и изменять гражданство и не лишались своего гражданства произвольно или по причине инвалидности;
 - b) не лишались, по причине инвалидности, возможности получать документы, удостоверяющие их гражданство, или любые другие документы, удостоверяющие их личность, владеть такими документами и пользоваться ими или использовать соответствующие процедуры, например иммиграционные, которые могут быть необходимы для облегчения осуществления права на свободу передвижения;
 - c) имели право свободно покидать страну, в том числе собственную;
 - d) не лишались произвольно или по причине инвалидности права на въезд в собственную страну.
2. Дети с инвалидностью регистрируются сразу после рождения и с момента рождения имеют право на имя и приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на заботу с их стороны.

2, 4, 7, 8

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ**Статья 29**

Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на имя, регистрацию рождения и гражданство.

2, 7

РЕЗОЛЮЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН, ИМЕЮЩИЕ ОСОБОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА И БЕЗГРАЖДАНСТВА**A/Res/68/141 от 18 декабря 2013 г.**

Генеральная Ассамблея [...]

8. Приветствует принятие государствами обязательств по присоединению к конвенциям о безгражданстве (Конвенции 1954 г. о статусе апатридов и Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства), а также принятие обязательств об исключении оговорок к ним, [...] рекомендует еще не сделавшим этого государствам рассмотреть возможность присоединения к этим документам, отмечает работу Верховного комиссара по выявлению лиц без гражданства, предотвращению и сокращению безгражданства, а также по защите лиц без гражданства [...]

9, 10

Другие примеры доступны по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4c49a02c2.html>.

Стандарт	Соответствующее Действие
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ УВКБ ООН, ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ ВЫЯВЛЕНИЯ, ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА, А ТАКЖЕ ЗАЩИТЫ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, №106	
Весь документ	1, 4, 5, 7, 10
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ УВКБ ООН, ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ВОПРОСАМ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ, №111	
Весь документ	7
СОВЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ПРОИЗВОЛЬНОЕ ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА: РЕЗОЛЮЦИЯ / ПРИНЯТА СОВЕТОМ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА 11 ИЮЛЯ 2014 Г., А/HRC/RES/26/14	
Весь документ	1, 2, 3, 4, 5, 7
СОВЕТ ООН ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА, ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО: ЖЕНЩИНЫ И ДЕТИ, 16 ИЮЛЯ 2012 Г., А/HRC/RES/20/4	
Весь документ	2, 3, 4, 7, 9
КОМИССИЯ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ПРАВУ, СТАТЬИ ПО ВОПРОСАМ ГРАЖДАНСТВА ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СВЯЗИ С ПРАВОПРЕЕМСТВОМ ГОСУДАРСТВ	
Весь документ	5
АФРИКАНСКАЯ ХАРТИЯ О ПРАВАХ И БЛАГОПОЛУЧИИ РЕБЕНКА	
Статья 6 3. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства. 4. Государства-участники этой Хартии предпринимают меры для обеспечения того, чтобы в их конституционном законодательстве признавались принципы, согласно которым ребенок должен приобретать гражданство того государства, на территории которого он был рожден, если на момент рождения ребенка ему не предоставляется гражданство какого-либо иного государства в соответствии с его законодательством.	2, 7
АМЕРИКАНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА	
Статья 20 1. Каждый человек имеет право на гражданство. 2. Каждый человек имеет право на гражданство того государства, на территории которого он родился, если не имеет права на гражданство какого-либо иного государства. 3. Ни один человек не может быть произвольно лишен своего гражданства или права на его изменение.	1, 2, 4
АМЕРИКАНСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА	
Статья 19 Каждый человек имеет право на гражданство, предусмотренное законом, или право изменить гражданство, если он того желает, на гражданство какого-либо иного государства, готового его предоставить.	1

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ГРАЖДАНСТВЕ**Статья 6**

1. Каждое Государство-участник должно предусмотреть в своем внутреннем законодательстве предоставление своего гражданства согласно закону (*ex lege*) следующим лицам:
- a. детям, один из родителей которых на момент их рождения имел гражданство этого Государства-участника, с учетом всех исключений, которые могут быть предусмотрены в соответствии с внутренним законодательством в отношении детей, рожденных за границей. В отношении детей, родители которых устанавливаются в порядке признания, путем вынесения судебного постановления или в ходе аналогичных процедур, каждое Государство-участник может предусмотреть в своем внутреннем законодательстве, что ребенок приобретает гражданство после проведения процедур, определённых согласно его внутреннему законодательству;
 - b. найденным, обнаруженным на его территории, которые иначе были бы лицами без гражданства.
2. Каждое Государство-участник должно предусмотреть в своём внутреннем законодательстве предоставление своего гражданства детям, рожденным на его территории и не получающим другое гражданство на момент рождения. [...]
4. Каждое Государство-участник в своем внутреннем законодательстве должно упростить приобретение его гражданства следующими лицами: [...]
- g. Лицами без гражданства и лицами, признанными беженцами, которые на законных основаниях обычно проживают на его территории.

1, 2, 6

КОНВЕНЦИЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ О НЕДОПУЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА В СВЯЗИ С ПРАВОПРЕЕМСТВОМ ГОСУДАРСТВ**Статья 2**

Каждый человек, который на момент правопреемства государств имел гражданство государства-предшественника и стал или может стать лицом без гражданства в результате такого правопреемства, имеет право на гражданство соответствующего государства согласно следующим статьям.

5

Статья 3

Соответствующее государство должно принять меры для предотвращения безгражданства в результате правопреемства в отношении лиц, которые на момент правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника.

КОНВЕНЦИЯ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ О ПРАВАХ И ОСНОВНЫХ СВОБОДАХ ЧЕЛОВЕКА**Статья 24**

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

1-8

ПАКТ О ПРАВАХ РЕБЕНКА В ИСЛАМЕ**Статья 7**

1. Каждый ребенок с момента рождения имеет право на доброе имя, право быть зарегистрированным в соответствующих органах власти, право на определение принадлежности к гражданству, а также право знать своих родителей, всех родственников и приемную мать.
2. Государства-участники этого Пакта, в соответствии со своим внутренним законодательством, должны охранять элементы идентичности ребенка, в том числе его/ее имя, гражданство и семейные узы, а также прилагать все усилия к решению проблемы безгражданства каждого ребенка, рожденного на их территории или от любого из их граждан, пребывающих за пределами их территории.
3. Ребенок, родители которого не известны или который на законных основаниях приравнивается к этому статусу, имеет право на опеку и заботу о нем без усыновления. У него есть право на имя, звание и гражданство.

2, 7

АРАБСКАЯ ХАРТИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**Статья 29**

1. Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно или незаконно лишен своего гражданства.
2. Государства-участники должны принимать меры, которые посчитают необходимыми в соответствии со своим внутренним законодательством, чтобы позволить детям приобрести гражданство матери, с должным учетом во всех случаях наилучших интересов ребенка.

1, 3, 4

ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА АССОЦИАЦИИ ГОСУДАРСТВ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ (АСЕАН)**Статья 18**

Каждый человек имеет право на гражданство, как предписано законом. Ни один человек не может быть произвольно лишен такого гражданства, и ни одному человеку не может быть отказано в праве изменить это гражданство.

1-8

ОРГАНИЗАЦИЯ АМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ, РЕЗОЛЮЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ, AG/RES. 2826 (XLIV -O/14), ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И СОКРАЩЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА И ЗАЩИТА ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СТРАНАХ СЕВЕРНОЙ И ЮЖНОЙ АМЕРИКИ, 4 ИЮНЯ 2014 Г.**Весь документ**

6, 7, 9, 10

«*Безгражданство является грубейшим нарушением прав человека. Крайне неэтично продлевать вызываемую этим явлением боль, когда решения столь очевидны и достижимы. В этом Глобальном плане действий излагается стратегия, которая позволит окончательно прекратить эти страдания людей в течение 10 лет. Я рассчитываю на вашу поддержку в реализации этой амбициозной цели.»*

Антониу Гутерриш,
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций
по делам беженцев