

## Решения проблемы безгражданства

*Справочный документ, подготовленный УВКБ ООН  
для Международной конференции по вопросам миграции и безгражданства,  
23-24 июня 2014 г., Ашхабат (Туркменистан)*

### **Введение**

В Конвенции 1954 г. о статусе апатридов (далее – Конвенция 1954 г.) лицо без гражданства определено как лицо, «которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона»<sup>1</sup>. Безгражданство – глобальная проблема, затрагивающая минимум 10 млн. человек<sup>2</sup>. Право на гражданство – одно из общепризнанных прав человека; наличие гражданства позволяет человеку полноценно участвовать в жизни общества и является необходимым условием для осуществления всего спектра прав человека. Лица без гражданства сталкиваются со значительными трудностями в осуществлении многих прав, включая право на свободу передвижения и право на доступ к документам, медицинскому обслуживанию, образованию и работе. Большинство лиц, затронутых этой проблемой, на долгое время оказывается в ситуации безгражданства. Безгражданство оказывает разрушительное воздействие на этих людей, их семьи и сообщества, а также влечет за собой неблагоприятные последствия для государств и международных отношений.

Масштабные случаи безгражданства часто возникают вследствие правопреємства государств, как, например, после распада Советского Союза, когда многие бывшие советские граждане не приобрели гражданство новых независимых государств. Серьезной причиной безгражданства является также этническая и гендерная дискриминация в законодательстве, политике или правоприменительной практике в области гражданства. Это может проявляться в массовом лишении гражданства определенной этнической группы или установлении ограничений на право женщин передавать гражданство своим детям. Кроме того, безгражданство может возникать из-за пробелов или отсутствия гарантий по предотвращению безгражданства в законодательстве или принятом политическом курсе в области гражданства, при рождении или на последующих этапах жизни, либо вследствие коллизии законов о гражданстве двух или нескольких государств. Административные препятствия в получении документов, удостоверяющих личность, или документов о гражданстве, возникающие в миграционном контексте, также увеличивают число лиц, затронутых проблемой безгражданства.

---

<sup>1</sup> Статья 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов.

<sup>2</sup> UNHCR, Who is Stateless and Where [УВКБ ООН, «Кто не имеет гражданства и где»], 2014, документ доступен по ссылке <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c15e.html>.

Право на гражданство закреплено в ряде международных и региональных договоров в сфере прав человека, однако существуют две уникальные конвенции, посвященные конкретно вопросу безгражданства. Конвенция 1954 г. о статусе апатридов направлена на урегулирование и улучшение правового статуса лиц без гражданства, а дополняющая ее Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства (далее – Конвенция 1961 г.) касается предотвращения и сокращения безгражданства.

Уровень информированности о вопросах безгражданства за последние два десятилетия вырос во всех странах мира. Межправительственная встреча министров по вопросам беженцев и лиц без гражданства, состоявшаяся в 2011 г. в Женеве в ознаменование шестидесятилетия Конвенции 1951 г. о беженцах и пятидесятилетия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства, стала значительным прорывом в отношении глобального обязательства по устранению безгражданства. Свыше 60 государств обязались принять меры по решению этой проблемы, в том числе путем реформирования законов о гражданстве, введения процедур определения безгражданства и наращивания усилий по урегулированию ситуаций безгражданства. С 2011 г. к Конвенциям присоединились 33 государства (18 – к Конвенции 1961 г., 15 – к Конвенции 1954 г.)<sup>3</sup>. УВКБ ООН продолжает развивать этот импульс и в сентябре 2014 г. представит Дорожную карту «Кампании по прекращению безгражданства». В этом документе будут изложены конкретные действия, необходимые государствам для прекращения безгражданства, и стратегия УВКБ ООН по оказанию государствам помощи в осуществлении необходимых мер. В фокусе кампании – масштабная цель по искоренению безгражданства в мировом масштабе до 2024 года, которой можно достичь на основе решимости и совместных усилий государств, УВКБ ООН, всей системы ООН и гражданского общества.

Задача настоящего документа – осветить решения проблемы безгражданства, которые могут принять ключевые заинтересованные стороны, отталкиваясь от передовой практики. Среди этих решений – выявление лиц без гражданства, урегулирование существующих ситуаций безгражданства и предотвращение новых, защита лиц без гражданства, партнерства и многосторонние усилия по поиску решений проблемы безгражданства.

## **1. Успешные подходы к определению безгражданства**

Группы апатридов могут быть скрытыми, существовать на задворках общества или не быть признаны как апатриды. Они находятся в неопределенном положении, и им, как правило, отказывают в полноценном осуществлении их прав. В отсутствие полных исходных данных принятие обоснованных политических и практических решений по предотвращению и сокращению безгражданства может быть проблематичным. Поэтому информация о численности и характеристиках групп апатридов имеет большое значение. Она включает не только данные о количестве и характеристиках лиц, затронутых проблемой безгражданства, но и сведения о причинах безгражданства, а также о препятствиях для реализации долгосрочных решений. Эту информацию можно собрать с помощью исследований или регистрационных кампаний, и в последнее время появилось много хороших практических примеров такой работы.

---

<sup>3</sup> По состоянию на 3 июня 2014 г.

Такие программы идентификации часто проводятся на основе сотрудничества между правительствами, УВКБ ООН и гражданским обществом. Например, в 2007-2008 гг. УВКБ ООН и ее партнеры, реализующие программы УВКБ ООН, по просьбе Правительства Кыргызстана провели три исследования для определения распространенности и причин безгражданства на севере и юге страны. Эта программа была ориентирована на людей с неопределенным гражданством, проживающих в данных регионах, и среди этой целевой группы многие были идентифицированы как лица без гражданства. В результате программы были выявлены причины безгражданства этих лиц и собраны детальные данные о характеристиках групп апатридов в каждом регионе. Итоги этого исследования до сих пор используются как основа для работы по совершенствованию подзаконных актов и административных процедур, касающихся сокращения безгражданства и выдачи документов о гражданстве в Кыргызстане<sup>4</sup>. УВКБ ООН также сотрудничало с Правительством Туркменистана в реализации кампании по регистрации лиц с неопределенным гражданством, которая была проведена в 2004-2005 гг. Вслед за этим мероприятием, в 2007-2011 гг. Правительство провело дальнейшую работу по выявлению лиц без гражданства, результатом которой стала регистрация свыше 12 тыс. лиц с неопределенным гражданством. В октябре 2013 г. Казахстан создал Межведомственную рабочую группу по вопросам безгражданства, в состав которой входят, в частности, представители ряда компетентных государственных органов и УВКБ ООН. Эта рабочая группа планирует в 2014 и 2015 гг. провести мероприятия по идентификации и регистрации лиц без гражданства в стране.

Государства могут уже располагать информацией, позволяющей выявлять случаи безгражданства или идентифицировать группы, подвергающиеся риску безгражданства. Если административные базы данных содержат информацию, позволяющую провести такой обзор, государства могут использовать ее как руководство в проведении более адресной идентификации лиц без гражданства. В 2009 г. в Казахстане и Кыргызстане, в 2010 г. в Таджикистане и в 2012 г. в Туркменистане в анкеты в рамках национальной переписи населения были включены вопросы о гражданстве и типовые ответы, в том числе вариант «апатрид/лицо без гражданства»<sup>5</sup>. Хотя результаты переписи населения обусловлены самоопределением ее участниками своего статуса гражданства, изучение этих баз данных позволяет впоследствии реализовать адресные, углубленные программы выявления групп населения, требующих разрешения их ситуаций.

Безгражданство может возникать из-за миграции, зачастую вследствие утраты гражданства ввиду проживания за границей без регистрации в консульствах, либо по причине коллизии законов двух или нескольких государств. Люди, которые уже являются апатридами, также могут мигрировать, например, из-за отсутствия перспектив приобретения гражданства или

---

<sup>4</sup> UNHCR, A Place to Call Home, The Situation of Stateless persons in the Kyrgyz Republic: Findings of Surveys Commissioned by the UNHCR [УВКБ ООН, «Место, которое можно назвать домом. Положение лиц без гражданства в Кыргызской Республике: результаты обследований, проведенных по поручению УВКБ ООН»], Представительство УВКБ ООН в Бишкеке, 2009 г., документ доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/519e0cdd4.html>.

<sup>5</sup> См. УВКБ ООН, Безгражданство в Центральной Азии; Стр: 5-6, 2011г. документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/4ed32c9a2.html>.

других проблем в стране своего обычного проживания. В миграционном контексте эффективным способом выявления лиц без гражданства являются специализированные процедуры определения статуса безгражданства (ОСБГ). Справедливая и эффективная процедура позволяет государствам выявлять лиц без гражданства и выдавать им документы, а лица без гражданства благодаря ей могут пользоваться правами в соответствии с национальным законодательством<sup>6</sup>. В 2007 г. такая процедура была внедрена в Венгрии, став позитивной моделью для других государств. Венгерская процедура ОСБГ четко регулируется и построена с учетом особой ситуации, в которой находятся лица без гражданства. Например, государственные ведомства делят с заявителем бремя доказательства для установления фактов и проверки наличия связей с гражданством других государств<sup>7</sup>.

## **2. Урегулирование существующих ситуаций безгражданства посредством правовых и политических реформ и кампаний по предоставлению гражданства**

Наиболее долгосрочное решение для апатридов – приобретение гражданства. Эту задачу можно решить посредством правовых и политических реформ, а также кампаний по предоставлению гражданства. Выявление и категоризация групп населения, причин безгражданства и препятствий, с которыми эти группы сталкиваются в приобретении гражданства, может играть решающую роль в выработке и реализации эффективных решений.

Реформы могут включать внесение изменений в критерии приобретения гражданства либо облегчение процесса натурализации для лиц без гражданства. Эффективные реформы сводят к минимуму требования, которые лица без гражданства должны выполнить для получения гражданства. Хотя некоторые лица могут считаться гражданами в силу закона, упрощенные процедуры подтверждения гражданства и выдачи документов о гражданстве могут значительно способствовать разрешению проблемы безгражданства. Ниже приведены примеры передовой практики, показывающие, как государства успешно урегулировали некоторые ситуации безгражданства посредством проведения правовой и политической реформы, а также кампаний по предоставлению гражданства.

В 2009 г. Вьетнам реформировал свое законодательство о гражданстве, облегчив восстановление гражданства бывшими гражданками Вьетнама, которые стали лицами без гражданства, отказавшись от вьетнамского гражданства для приобретения гражданства их мужей-иностранцев. Тысячи женщин стали апатридами, когда их браки с иностранцами распались, прежде чем они получили гражданство мужа. Из-за этого некоторые их дети, рожденные за пределами Вьетнама, тоже остались апатридами, когда не смогли приобрести гражданство отца. Благодаря реализации правовой реформы Правительство Вьетнама урегулировало много случаев безгражданства, которые возникли из-за непредусмотренных проблем в связи с предыдущим законодательством о гражданстве.

---

<sup>6</sup> См. УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №2: Процедуры определения статуса лица без гражданства, документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>.

<sup>7</sup> См. Statelessness in Hungary The Protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness [«Безгражданство в Венгрии. Защита лиц без гражданства и предотвращение и сокращение безгражданства], Венгерский Хельсинкский комитет, 2010 г., документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/4d6d26972.html>.

Кыргызстан также упростил критерии приобретения гражданства апатридами в законе о гражданстве, принятом в 2007 г. Лица, являющиеся бывшими гражданами Советского Союза и проживающие в стране, считаются ее гражданами в силу закона<sup>8</sup>. Вследствие этой реформы с 2009 г. более 65 тыс. бывших граждан Советского Союза получили документы о гражданстве Кыргызстана.

С момента присоединения Туркменистана к Конвенции 1961 г. в 2012 году государство прилагает непрерывные усилия для соблюдения стандартов, установленных в Конвенции, на предмет урегулирования проблемы безгражданства. Это проявляется в проведении как правовой, так и политической реформы в стране. Примечательный пример этой работы – предоставление за последние три года туркменского гражданства приблизительно четырем тысячам человек, которые были идентифицированы как лица без гражданства в ходе регистрационной кампании 2007 г. УВКБ ООН оказывало поддержку Правительству Туркменистана и лицам без гражданства на протяжении всего этого процесса, в том числе путем обеспечения консультаций с консульствами других государств в случаях, где было необходимо подтвердить отсутствие у того или иного лица гражданства другой страны, чтобы получить гражданство Туркменистана. В 2011 г. Туркменистан присоединился и к Конвенции 1954 г., благодаря чему стал единственным государством Центральной Азии, которое присоединилось к обеим Конвенциям о безгражданстве, показав всему региону пример передовой практики.

### **3. Предотвращение новых ситуаций безгражданства посредством правовой, политической и административной реформ**

Самый эффективный и простой способ предотвращения безгражданства – это установление государствами в законах о гражданстве гарантий против безгражданства при рождении и в последующей жизни, а также обеспечение того, чтобы политика и административные процедуры предотвращали возникновение новых случаев безгражданства. Конвенция 1961 г. устанавливает систему гарантий, которые государства должны соблюдать для предотвращения безгражданства в будущем. Таким образом, присоединение к Конвенции 1961 г. и ее имплементация обеспечивают наличие правовой базы, которая сводит к минимуму риск будущего безгражданства.

Треть лиц без гражданства в мире, как считается, – дети. Есть две основные причины того, почему дети рождаются апатридами: (а) их родители были апатридами; (б) они родились в стране, закон о гражданстве которой не предусматривает предоставление ее гражданства детям, даже если это значит, что они будут апатридами. В ряде других случаев дети становятся апатридами, когда их родители имеют гражданство, но не могут передать его детям по закону государства своей гражданской принадлежности. Следовательно, одна из самых важных гарантий предотвращения безгражданства состоит в том, что ребенок, который родился на территории государства и иначе не имел бы гражданства, получает гражданство этого государства<sup>9</sup>. Новый закон Туркменистана о гражданстве, принятый в 2013 г., содержит

<sup>8</sup> Закон Кыргызстана «О гражданстве» 2007 г., ст. 5.

<sup>9</sup> См. УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства на основании статей 1-4 Конвенции 1951 г. о сокращении безгражданства, документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

гарантию предоставления гражданства детям, рожденным на территории Туркменистана, которые не приобретают гражданство другого государства. Он также предусматривает предоставление гражданства детям граждан Туркменистана, родившимся за границей<sup>10</sup>.

Гендерная и этническая дискриминация в законах о гражданстве и процедурах приобретения гражданства – главное препятствие для предотвращения безгражданства. Такая дискриминация противоречит стандартам, установленным во многих международных договорах, прежде всего в Конвенции 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Международной конвенции 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Гендерная дискриминация в правовых нормах и (или) практике может означать, что один из родителей (часто это мать) может не иметь возможности передать свое гражданство ребенку, что в некоторых обстоятельствах делает этого ребенка апатридом. Во многих законах о гражданстве женщины также подвергаются дискриминации в отношении смены и сохранения гражданства после выхода замуж, развода или смерти супруга, что также может приводить к безгражданству. Устранить эту дискриминацию во многих случаях можно путем относительно простых изменений в соответствующих положениях законодательства. Например, в 2013 г. Сенегал выполнил свое обещание, данное на Межправительственной встрече министров по вопросам беженцев и лиц без гражданства 2011 г., внося поправки в Кодекс о гражданстве, благодаря которым сенегальским женщинам предоставлены равные права с мужчинами в отношении возможности передачи гражданства своим детям. За последнее десятилетие подобные реформы провели еще десять государств, в том числе Египет, Кения, Бангладеш и Индонезия.

Этнические меньшинства могут произвольно лишаться гражданства; иногда эта дискриминация закреплена в законе. Группы населения без гражданства, лишенные гражданства после образования государств, включают меньшинства, привезенные в страну в колониальный период, как, например, ранее бывшие апатридами горные тамилы в Шри-Ланке, положение которых было урегулировано посредством инновационной правовой реформы и кампании по предоставлению гражданства в 2003 г. Этнические и расовые меньшинства также могут сталкиваться со значительными препятствиями в получении свидетельств о рождении и других документов, необходимых для приобретения или подтверждения гражданства<sup>11</sup>.

Законодательные гарантии необходимы также для обеспечения того, чтобы человек не стал апатридом на последующих этапах жизни. Это может произойти вследствие утраты или лишения гражданства. Отсутствие гарантий предупреждения превращения человека в апатрида путем утраты или лишения гражданства либо добровольного отказа от гражданства – одна из ключевых проблемных сфер в предотвращении безгражданства. Следовательно, в законах о гражданстве необходимо обеспечить, чтобы человек мог утратить свое предыдущее гражданство только после приобретения нового гражданства. Например, Бельгия, Грузия и Зимбабве недавно внесли изменения в свое законодательство, введя гарантии,

---

<sup>10</sup> Закон Туркменистана «О гражданстве» 2013 г., ст. 11.

<sup>11</sup> УВКБ ООН, Положение беженцев в мире: в поисках солидарности. Глава 4 «Урегулирование безгражданства», стр. 101-103, 2012 г.

обеспечивающие, чтобы утрата гражданства или отказ от гражданства не приводили к безгражданству.

#### **4. Разработка национальной законодательной базы по защите лиц без гражданства**

В ситуациях, где проблему безгражданства еще только предстоит решить, государствам следует обеспечить адекватные стандарты обращения с лицами без гражданства посредством национальных правовых норм и процедур. Присоединение к Конвенции 1954 г. и ее имплементация позволяет государствам соблюдать международные нормы обращения с лицами без гражданства. УВКБ ООН также разработало рекомендации, помогающие государствам внедрять эти стандарты<sup>12</sup>.

В этом плане выделяется Молдова благодаря своей всесторонней имплементации Конвенции 1954 г. на основе процедуры определения статуса и системы защиты лиц без гражданства. Молдова предоставляет лицам, ходатайствующим о предоставлении статуса лиц без гражданства, право пребывания на своей территории и выдает им документы. После признания лицами без гражданства такие лица пользуются неограниченным доступом к рынку труда, ко всем уровням образования (начальному, среднему и высшему), медицинскому обслуживанию и пособию по безработице (на равных условиях с гражданами Молдовы) и получают специальную поддержку, например, курсы языка и помощь в поиске работы<sup>13</sup>.

#### **5. Партнерства и многосторонний подход к решениям**

Глобальный масштаб и влияние безгражданства означают, что для действенного решения этой проблемы необходимы сотрудничество и партнерство между государствами, УВКБ ООН и гражданским обществом. Некоторые примеры сотрудничества между государствами, УВКБ ООН и НПО по выявлению и регистрации лиц без гражданства и облегчению приобретения ими гражданства упомянуты выше.

В некоторых обстоятельствах определение гражданства или безгражданства отдельного лица или групп требует, чтобы государство обратилось к другим государствам, с которым у данного лица есть очевидная связь, за уточнением статуса гражданства этого лица в этих государствах. Сотрудничество между государствами в вопросах гражданства может быть взаимовыгодным и сокращает время пребывания лица в неопределенном положении. Необходимость сотрудничества между государствами на предмет подтверждения статуса гражданства лиц, которые могут быть апатридами, была признана на Круглом столе по процедурам определения безгражданства и правовой реформе в Центральной Азии, который состоялся в

---

<sup>12</sup> См. УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №1: Определение понятия «лицо без гражданства» в статье 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>; УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №2: Процедуры определения статуса лица без гражданства, документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>; Руководящие принципы по вопросам безгражданства №3: Определение статуса лиц без гражданства на национальном уровне, документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>.

<sup>13</sup> European Network on Statelessness, Stateless Determination and Protection Status of Stateless Persons [Европейская сеть по вопросам безгражданства, «Определение безгражданства и статус защиты лиц без гражданства»], 2013 г., документ доступен по ссылке <http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Statelessness%20determination%20and%20the%20protection%20status%20of%20stateless%20persons%20ENG.pdf>.

2013 г. В заключительных выводах этого мероприятия отмечалось, что несколько участников подчеркнули необходимость дальнейшего изучения возможности заключения многосторонних и двусторонних соглашений по обеспечению обмена информацией о гражданстве и безгражданстве<sup>14</sup>. УВКБ ООН также может содействовать в сотрудничестве между государствами.

Техническое сотрудничество и обмен передовой практикой между государствами, УВКБ ООН и гражданским обществом играют важную роль для успешного выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты лиц без гражданства. В 2013 г. представители правительств стран Центральной Азии, НПО региона и УВКБ ООН приняли участие в ознакомительной поездке в Венгрию. В ходе поездки участники лично ознакомились с опытом государства, которое присоединилось к Конвенциям о безгражданстве и ввело процедуру определения безгражданства, которую участники смогли наблюдать на практике. Расширение технического сотрудничества и обмена передовой практикой, наряду с рекомендациями УВКБ ООН, может помочь государствам эффективно выявлять и устранять существующие случаи безгражданства и предотвращать возникновение таких ситуаций в будущем.

#### **Дополнительная информация:**

*Конвенция о статусе апатридов, ООН, 1954 г., <http://www.unhcr.org/3bbb25729.html>*

*Конвенция о сокращении безгражданства, ООН, 1961 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>*

*УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №1: Определение понятия «лицо без гражданства» в статье 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, <http://www.unhcr.org/4ffa957b9.html>*

*УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №2: Процедуры определения статуса лица без гражданства, <http://www.refworld.org/docid/4f7dafb52.html>*

*УВКБ ООН, Руководящие принципы по вопросам безгражданства №3: Определение статуса лиц без гражданства на национальном уровне, <http://www.refworld.org/docid/5005520f2.html>*

*УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства на основании статей 1-4 Конвенции 1951 г. о сокращении безгражданства, <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>*

---

<sup>14</sup> Круглый стол по процедурам определения статуса безгражданства и реформированию законодательства в Центральной Азии: Краткие выводы; 2013г. Документ доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/5301e0304.html>

УВКБ/МПС, *Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев*, 2005 г., <http://www.refworld.org/docid/436608b24.html>

УВКБ ООН, Предотвращение и сокращение безгражданства; Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства [*Preventing and Reducing Statelessness; The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*] 2014 г., <http://www.unhcr.org/4ca5937d9.pdf>

УВКБ ООН Решение проблемы безгражданства, Глобальный доклад [*Addressing Statelessness, UNHCR Global Report*] 2013 г., <http://www.unhcr.org/539809d90.html>

УВКБ ООН, Предотвращение и сокращение безгражданства. Передовая практика поощрения и обеспечения гендерного равенства в законах о гражданстве [*Preventing and Reducing Statelessness; Good Practices in promoting and Adopting Gender Equality in Nationality Laws*] 2014 г., <http://www.unhcr.org/531a001c9.html>

УВКБ ООН, Защита прав лиц без гражданства; Конвенция 1954 г. о статусе апатридов [*Protecting the Rights of Stateless Persons; The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*] 2010 г., <http://www.unhcr.org/4ca5941c9.pdf>