

# Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ

Международные стандарты  
и примеры передового опыта



# Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ Международные стандарты и примеры передового опыта



Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев  
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека  
Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Фото на обложке: © УВКБ/Алимжан Жоробаев  
Верстка: Ульф Харр

Настоящий документ издан для общего распространения Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) / Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Верховным Комиссаром по делам национальных меньшинств, и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ).

Все права защищены. Содержание этого издания разрешается воспроизводить в образовательных и других некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ и УВКБ в качестве источника.

Выражается благодарность Центру по предотвращению конфликтов ОБСЕ за помощь этому проекту.

---

Страница 4: **Босния и Герцеговина**. Женщина ромской национальности и ее ребенок, находившиеся под риском безгражданства, получили свидетельства о рождении и о гражданстве благодаря программе по предоставлению бесплатной правовой помощи при поддержке УВКБ ООН. © УВКБ ООН /Мидхат Потурович

# Содержание

Вступительное слово Генерального секретаря ОБСЕ и Верховного комиссара ООН по делам беженцев	5
<b>I. Введение</b>	9
<b>II. Определения и общие вопросы</b>	13
<b>III. Краткая история и полномочия</b>	23
<b>IV. Международная нормативно-правовая база и принятые ОБСЕ обязательства</b>	33
<b>V. Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства и защита лиц без гражданства</b>	45
<b>VI. Информационно-разъяснительная деятельность и партнерство</b>	95
<b>VII. Справочные материалы и рекомендованный список литературы</b>	115
 Примечания и пояснения	 125
 <b>Приложения</b>	 143
Приложение 1: Государства-участники конвенций о безгражданстве 1954 и 1961 годов в регионе ОБСЕ	143
Приложение 2: Типовой акт о присоединении к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов	148
Приложение 3: Типовой акт о присоединении к Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства	149
Приложение 4: Кампания и Глобальный план действий УВКБ ООН по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы	150
Приложение 5: Примерный образец	152



Ministarstvo obrazovanja, nauke i sporta  
Republike Srbije

UVJERENJE

Školski broj: \_\_\_\_\_  
Ime učenika: \_\_\_\_\_  
Ime nastavnika: \_\_\_\_\_

Škola: \_\_\_\_\_

Školski broj: \_\_\_\_\_  
Ime učenika: \_\_\_\_\_  
Ime nastavnika: \_\_\_\_\_

Škola: \_\_\_\_\_

# Вступительное слово Генерального секретаря ОБСЕ и Верховного комиссара ООН по делам беженцев

По оценкам, по меньшей мере десять миллионов человек в мире не имеют гражданства. Приблизительно одна треть из них – дети. Зачастую причиной безгражданства являются проблемы, связанные с недостатками в сфере верховенства права, такими как проявление дискриминации, существование законов или практики их применения произвольного характера. Многие лица без гражданства (апатриды) всю свою жизнь остаются изолированными от участия в жизни общества и лишены возможности пользоваться основными правами человека, которые большинство из нас считает чем-то само собой разумеющимся: получение правового статуса личности с момента рождения, доступ к образовательным и медицинским услугам, возможность официально зарегистрировать брак или трудоустроиться; в случае смерти это касается даже таких элементарных проявлений уважения к достоинству человека, как получение свидетельства о смерти и погребение. Многие передают тяжелую участь безгражданства своим детям, которые в свою очередь оставляют ее в наследство следующему поколению.

Безгражданство имеет место во всех регионах мира. Распад Советского Союза и Социалистической Федеративной Республики Югославия привел к массовому увеличению количества случаев безгражданства в регионе ОБСЕ. Даже сегодня многие люди в государствах-преемниках по-прежнему испытывают трудности, связанные с безгражданством, но, к счастью, государства, в том числе государства



## Вступительное слово

региона ОБСЕ, демонстрируют все большее стремление к решению этой проблемы. Как показывает опыт, соответствующие решения не обязательно должны быть сложными или затратными в исполнении. Ликвидация безгражданства в значительной мере является вопросом политической воли, и для решения этой проблемы зачастую требуется лишь внесение незначительных изменений в законодательство и политику государства. И напротив – за изоляцию одного сегмента населения можно поплатиться более высокой ценой с точки зрения социального согласия, стабильности и мира в долгосрочной перспективе. Чтобы обеспечить наличие политической воли, необходимой для решения проблемы безгражданства, принципиально важно усилить взаимодействие между государствами.

Генеральная Ассамблея ООН наделила УВКБ ООН полномочиями для выявления и защиты лиц без гражданства, а также для предотвращения и сокращения безгражданства в странах мира. В 2014 году, по случаю 60-й годовщины принятия Конвенции ООН о статусе апатридов, УВКБ ООН инициировало кампанию #IBelong («Я принадлежу»), направленную на ликвидацию безгражданства к 2024 году. Ключевым элементом кампании является Глобальный план, предусматривающий десять действий, которые рекомендуется выполнять государствам при поддержке УВКБ ООН и других субъектов, чтобы решить проблемы, связанные с масштабными случаями безгражданства, и предотвратить возникновение новых случаев безгражданства.

Согласно положениям главы VIII Устава ООН, ОБСЕ как крупнейшая в мире региональная организация по обеспечению безопасности заинтересована в том, чтобы поддерживать усилия по преодолению безгражданства. Безгражданство не только является серьезной проблемой с точки зрения прав человека для соответствующих групп населения и общества в целом – оно может вызывать напряженность в обществе, которую также необходимо преодолевать. Кроме того, участие апатридов в общественной жизни и вовлечение таких лиц в процессы принятия решений являются основополагающими элементами принятых ОБСЕ обязательств и принципов и имеют ключевое значение для обеспечения мира и безопасности.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя ряд обязательств, касающихся, помимо прочего, защиты апатридов, права на гражданство и доступа к его получению, а также в отношении регистрации актов гражданского состояния и предоставления документов. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Верховный Комиссар по делам национальных меньшинств (ВКНМ) осуществляют деятельность ОБСЕ по выявлению сложных ситуаций, в которых оказываются лица без гражданства и группы таких лиц, а также взаимодействуют с государствами-участниками в связи с решением такого рода проблем.

В последние годы ключевые заинтересованные структуры ООН, профильные международные, региональные и неправительственные организации, а также объединения гражданского общества наладили прочные партнерские связи и совместно проводят информационно-разъяснительную работу, предоставляют консультации и оказывают оперативную поддержку в ходе осуществления мероприятий по сокращению безгражданства. Укрепляется также сотрудничество ОБСЕ и УВКБ ООН. Многочисленные совместные мероприятия, проведенные в странах Центральной Азии, Юго-Восточной Европы, Закавказья и Восточной Европы, помогли привлечь внимание к угрозам и последствиям, связанным с безгражданством, и способствовали повышению заинтересованности государств в их преодолении.

Учитывая положительную реакцию на публикацию *«Памятка по вопросам обеспечения защиты. Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всех этапов конфликта: совместные действия»*<sup>1</sup>, которая была совместно подготовлена ОБСЕ и УВКБ ООН, наши организации решили вновь объединить свои усилия, чтобы разработать настоящее *Руководство по вопросам безгражданства в регионе ОБСЕ*. В данной публикации используются совместные наработки БДИПЧ, ВКНМ и УВКБ ООН и особое внимание уделяется сложным и многогранным последствиям безгражданства с точки зрения прав человека для отдельных лиц, семей и групп населения, которых затронула эта проблема, а также для общества и государства в целом. Представленная в настоящем Руководстве информация и примеры



## Вступительное слово

передового опыта призваны стимулировать дальнейшее вовлечение государств-участников и осуществление ими конкретных действий по ликвидации безгражданства в регионе ОБСЕ.



Ламберто Заньер  
*Генеральный секретарь  
Организации по безопасности  
и сотрудничеству в Европе*



Филиппо Гранди  
*Верховный комиссар  
Организации Объединенных  
Наций по делам беженцев*

# I. Введение

В международном праве закреплено определение понятия «апатрид». Апатрид- это «лицо, которое не рассматривается как гражданин каким-либо государством согласно его закону»<sup>2</sup>. Иными словами, это означает, что апатрид не имеет гражданства какой-либо страны. Некоторые люди рождаются без гражданства, а другие становятся апатридами на более поздних этапах жизни. Более того, в некоторых семьях представители уже нескольких поколений не имеют гражданства. Безгражданство может возникать по различным причинам, таким как проявление дискриминации в отношении представителей определенных этнических или религиозных меньшинств, по признаку пола, по причине распада государств и появления новых государств (правопреемство государств), передачи территорий между существующими государствами или пробелов в законодательстве о гражданстве. Такие факторы как отсутствие регистрации рождения и сложности с оформлением актов гражданского состояния также могут стать причинами безгражданства. К дополнительным возможным и способствующим этому явлению факторам относятся войны, конфликты и перемещения людей. Независимо от причины возникновения безгражданство имеет серьезные последствия для людей практически в каждой стране и во всех регионах мира, включая 57 государств-участников ОБСЕ<sup>3</sup> и 11 её партнеров по сотрудничеству в странах Средиземноморья и Азии<sup>4</sup>.

По статистическим данным, которые ежегодно собирает УВКБ ООН, в конце 2015 года в регионе ОБСЕ насчитывалось более 722 000 лиц без гражданства или лиц, гражданство которых не установлено. Большинство из них являются гражданами бывшего СССР. Почти 10 000 апатридов по-прежнему находятся в странах, ранее входивших в состав Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ), в большинстве своем это лица ромской национальности, ашкалы и египтяне<sup>5</sup>. К числу групп апатридов в других странах Европы в основном относятся лица, которые переселились из государств-

правопреемников бывшего Советского Союза и бывшей СФРЮ или из стран, расположенных за пределами Европы, а также их дети, которые родились в Европе и не получили гражданства.

В рамках мандата УВКБ ООН в отношении безгражданства сообщается о том, что приблизительно 130 000 апатридов находится в странах Центральной Азии<sup>6</sup>. Несмотря на то, что одной из главных причин этого феномена являются последствия распада Советского Союза, при этом свою роль сыграли и другие факторы, такие как миграция, в том числе связанная с гражданскими войнами и смешанными браками, недостатки в законодательстве о миграции, политические или административные препятствия, ограничивающие приобретение или подтверждение гражданства. В это число не входят те лица, которым угрожает безгражданство.

Безгражданство влечет негативные последствия для тех лиц и групп населения, которые были затронуты этой проблемой. Отсутствие гражданства часто ограничивает доступ к процедурам регистрации рождения и оформления удостоверяющих личность документов, к образовательным, медицинским услугам, законному оформлению трудовой деятельности, не дает права владеть имуществом, участвовать в политической деятельности или пользоваться свободой передвижения. Лишение этих прав негативно сказывается не только на соответствующих лицах, но и на их семьях и обществе в целом, в особенности потому, что отчуждение целого сегмента населения может в значительной мере подорвать усилия по стимулированию экономического и социального развития, вызвать социальную напряженность и способствовать возникновению конфликтов. Более того, безгражданство может привести к перемещению, в том числе принудительного характера, особенно в случаях, когда оно вызвано массовым произвольным отказом в предоставлении гражданства или лишением гражданства, что создает дополнительные угрозы для апатридов.

По этим причинам государствам-участникам ОБСЕ следует активизировать усилия по решению проблемы безгражданства и задействовать помощь со стороны исполнительных структур ОБСЕ, УВКБ ООН и других структур ООН, региональных организаций и гражданского общества.

Данное Руководство задумано как документ практической направленности в помощь государствам-участникам ОБСЕ и партнерам по сотрудничеству, а также структурам и сотрудникам миссий ОБСЕ, работающим на местах:

- понять последствия безгражданства и масштабы проблемы;
- ознакомиться с правовыми нормами, касающимися безгражданства;
- получить комплексное представление по таким ключевых темам, как выявление, предотвращение и сокращение безгражданства и защита апатридов;
- выявлять лиц без гражданства и тех, в отношении которых существует риск ими стать;
- узнать, какие конкретные меры следует предпринимать для решения проблемы безгражданства; и
- взаимодействовать с УВКБ ООН, БДИПЧ, ВКНМ и другими специализированными ведомствами, которые могут оказать содействие органам власти в их усилиях по ликвидации безгражданства.

Кроме того, в данном Руководстве представлены примеры передового опыта в регионе ОБСЕ, иллюстрирующие те инициативы, которые государства-участники, в некоторых случаях совместно с международными организациями и партнерами на местном уровне, включая гражданского общества, осуществляют для того, чтобы эффективно решать проблему безгражданства на своих территориях. Некоторые из этих примеров также иллюстрируют плодотворное сотрудничество по соответствующим вопросам между ОБСЕ и УВКБ ООН в поиске долгосрочных решений, способствующих преодолению безгражданства в регионе ОБСЕ.

---

Следующая страница: **Франция. Наконец-то, национальная идентичность:** Раиля Абульханова наслаждается прогулкой в Лилле вскоре после принятия в гражданство Франции. До этого она была без гражданства 24 года. © УВКБ ООН / Бенжамин Лойсо



## II. Определения и общие вопросы

### Термины и определения

Основой для работы международного сообщества по преодолению безгражданства служат две конвенции Организации Объединенных Наций (ООН): *Конвенция 1954 года о статусе апатридов* (ниже также именуемая Конвенцией 1954 года) и *Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства* (ниже также именуемая Конвенцией 1961 года). В пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года представлено определение термина «апатрид»:

*В настоящей Конвенции под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается как гражданин каким-либо государством согласно его закону<sup>7</sup>.*

В данном Руководстве используются следующие термины:

(i) **апатриды (лица без гражданства)** – лица, которых ни одно государство не считает своими гражданами в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции 1954 года.

(ii) **апатриды де-факто** – лица, находящиеся за пределами страны своего гражданства, которые не могут или по убедительным причинам не желают пользоваться защитой со стороны этого государства. В данном случае защита означает право на дипломатическую защиту, которую осуществляет государство гражданства в случае противоправного деяния международного масштаба, которое было совершено в отношении своего гражданина, а также на получение дипломатической(го) и консульской(го) защиты или оказания содействия в широком смысле, включая возвращение в страну гражданства<sup>8</sup>.



На практике подобные ситуации возникают в следующих случаях: (i) страна гражданства отказывает лицу в возможности вернуться, хотя эта страна официально продолжает признавать данное лицо своим гражданином, или (ii) представители дипломатической миссии отказываются выдать гражданину своей страны паспорт, хотя отсутствуют какие-либо обоснованные причины для отказа (к обоснованным причинам относятся, например, наличие неисполненного решения о задержании в связи с уголовным расследованием).

**(iii) лица, гражданство которых не установлено**, – лица, в отношении которых по итогам проведения предварительной проверки не удалось установить, обладают ли они гражданством или являются апатридами. Такие случаи возникают в целом ряде ситуаций и большинство таких эпизодов может быть урегулировано в рамках действующих государственных процедур подтверждения гражданства и выдачи соответствующих документов, удостоверяющих личность. На такие лица могут распространяться полномочия УВКБ ООН, связанные с безгражданством, если:

- они не имеют доказательств о наличии какого-либо гражданства, и
- у них имеется связь с несколькими государствами в силу рождения, происхождения, брака или постоянного проживания, или
- если органы государственной власти страны проживания считают, что у этих лиц имеется связь, которая дает основания претендовать на гражданство другого государства на основании таких факторов, как исторические связи, расовая или этническая принадлежность, язык или религия, и относятся к таким лицам соответствующим образом.

**Лица, в отношении которых существует риск стать апатридами**, – это еще один часто используемый термин, хотя в международном праве отсутствует официальное определение «риск стать апатридом». Но на основании данных из различных источников можно

сделать вывод, что риск стать апатридами существует в отношении лиц, если у них возникают сложности с доказыванием наличия соответствующей связи с каким-либо государством. Это может произойти, если, например, у человека нет свидетельства о рождении или удостоверяющего личность документа. Следующим категориям лиц, которые не являются взаимоисключающими, может угрожать безгражданство, в особенности в случае отсутствия свидетельства о рождении или удостоверяющего личность документа:

- мигранты, два и более поколения которых испытывают трудности с тем, чтобы подтвердить свою личность или доказать наличие гражданства;
- проживающие в приграничных районах лица, рождение которых не было зарегистрировано ни в одной из стран;
- представители национальных или этнических меньшинств, у которых есть предположительные или фактические связи с другими странами;
- кочевые или полукочевые группы людей, по территориям передвижений которых проходят международные границы;
- жертвы торговли людьми или незаконно ввезенные лица.

Безгражданство может возникать в ситуациях как связанных, так и не связанных с миграцией. Специфические характеристики (биографические данные) апатридов в любой стране могут соответствовать тому или иному сценарию или могут быть смешанными. Некоторые группы апатридов в ситуациях, не связанных с миграцией, остаются в «своей стране» и могут обозначаться как **группы in situ (по месту нахождения)**.

Следует обратить внимание, что в оригинальном тексте настоящего Руководства, подготовленном на английском языке, термины *nationality* и *citizenship* являются взаимозаменяемыми и переведены на русский язык словом “гражданство”.

## *Апатрид де-юре или де-факто?*

Лица, подпадающие под определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года, иногда упоминаются как апатриды *де-юре*, хотя в самой Конвенции этот термин не используется. В тоже время в Заключительном акте к Конвенции 1961 года содержится упоминание о апатридах *де-факто* и в Заключительном акте к Конвенции 1954 года тоже четко указывается это понятие<sup>9</sup>. В отличие от термина «апатрид», определение которого содержится в пункте 1 статьи 1, не существует никаких международно-правовых документов, в которых бы имелось определение «безгражданство *де-факто*», и нет каких-либо договоров, которые бы предусматривали особый режим для этой категории лиц, а рекомендации в заключительных актах имеют ограничительный характер и не имеют обязательной силы<sup>10</sup>.

Поэтому с юридической точки зрения особое внимание следует уделять тому, чтобы лица, которые подпадают под определение «апатридов», указанное в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года, были признаны именно в этом качестве. Если они будут по ошибке отнесены к категории «апатриды *де-факто*», то они могут не получить ту защиту, которая гарантирована им Конвенцией 1954 года. В данном Руководстве рассматривается спектр вопросов, касающихся апатридов в соответствии с определением, указанным в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года, но они не рассматриваются как «апатриды *де-юре*», поскольку этот термин отсутствует в Конвенции.

## **Общие вопросы и принципы**

Важно также учитывать общие вопросы и принципы, на которые следует ориентироваться и которыми следует руководствоваться при решении проблемы безгражданства в любой стране или ситуации, чтобы предлагаемые решения стали результативными, признанными и устойчивыми в долгосрочной перспективе. К ним относятся принцип недопустимости дискриминации, учет возрастных и гендерных аспектов и особенностей многообразия, а также участие апатридов в процессе принятия решений.

## Принцип недопустимости дискриминации

Принцип недопустимости дискриминации закреплен в многочисленных международных договорах о защите прав человека, и созданные на основе соответствующих договоров профильные правозащитные структуры осуществляют мониторинг соблюдения государствами этого принципа. В различных договорах, принятых ОБСЕ, также установлены обязательства по ликвидации дискриминации, формированию толерантности, а также о недопущении дискриминации (см. главу IV).

Несмотря на это, дискриминация по признаку этнической, расовой, религиозной или гендерной принадлежности<sup>11</sup>, языка или наличия инвалидности часто является причиной безгражданства. Более того, большинство известных в мире групп населения, являющихся апатридами – это представители национальных меньшинств, которые подвергаются дискриминации. Приводящие к безгражданству случаи отказа в предоставлении гражданства, утраты или лишения гражданства по причине дискриминации происходят во многих странах по всему миру.

Для того, чтобы сотрудники органов государственной власти не отказывали людям в гражданстве или не лишали их гражданства в связи с проявлением дискриминации, государствам следует внести положения о недопустимости дискриминации в конституцию и законодательство о гражданстве и соблюдать принцип недопустимости дискриминации при применении законов на практике. Необходимо осуществлять надлежащий контроль за соблюдением таких положений, в том числе с помощью механизмов рассмотрения жалоб, и возможность пересмотра решений в судебном порядке и восстановления в гражданстве.

УВКБ ООН обладает конкретными полномочиями для выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и осуществления защиты апатридов. Кроме того, структуры ОБСЕ, такие как БДИПЧ и ВКНМ, также взаимодействуют с государствами, помогая им эффективно соблюдать свои правовые обязательства в отношении лиц или групп населения, подвергающихся дискриминации и нуждающихся в защите.

### Учет возрастных и гендерных аспектов и особенностей многообразия

Поскольку отсутствие гражданства ограничивает возможности апатридов пользоваться правами человека, лица без гражданства обычно относятся к самым незащищенным слоям населения в любом обществе. Безгражданство по-разному сказывается на детях, взрослых, пожилых и одиноких людях, на вдовах и вдовцах, разведенных или состоящих в браке лицах, инвалидах или членах определенных национальных или религиозных меньшинств. Поскольку многие апатриды не имеют удостоверяющих личность документов, для них существует риск подвергнуться аресту, задержанию, насильственному выселению или высылке и даже стать жертвами торговли людьми.

Поэтому подход, при котором учитываются возрастные и гендерные аспекты и особенности многообразия, следует применять на всех этапах борьбы по преодолению безгражданства. На практике необходимо учитывать следующие аспекты:

**Возрастные аспекты:** возможности и потребности людей со временем меняются в зависимости от того, на каком этапе своего жизненного цикла они находятся. Возраст может позитивно или негативно влиять на способности человека пользоваться своими правами. Дети, в особенности без сопровождения или разлученные с родителями или опекунами, могут испытывать существенные сложности, если им придется излагать ключевые факты о своем гражданстве. Разрабатывая и утверждая процедуры определения статуса лица без гражданства, государства должны руководствоваться принципом соблюдения наилучших интересов ребенка и необходимостью осуществлять защиту детей<sup>12</sup>. В рамках процедуры определения статуса лица без гражданства или в любых других ситуациях, связанных с иммиграцией, регистрацией актов гражданского состояния или проверкой гражданства, для детей-соискателей должны быть предусмотрены дополнительные процессуальные и доказательственные гарантии, включая приоритетность рассмотрения дел и предоставление прошедших необходимую

подготовку законных представителей, сотрудников, которые проводят собеседование и переводчиков.

**Гендерные аспекты** подразумевают сформированные обществом роли женщин и мужчин, которые часто имеют основополагающее значение для самоидентификации людей и для восприятия их другими людьми. Гендерные роли усваиваются, меняются со временем и отличаются друг от друга в разных культурах. Гендерная принадлежность часто определяет обязанности, обязательства, ограничения, возможности и привилегии женщин и мужчин во всех ситуациях. С другой стороны, равноправие мужчин и женщин означает равенство в правах, обязанностях и возможностях женщин, мужчин, девочек и мальчиков и предполагает уважение их интересов, потребностей и приоритетов. По причине гендерной дискриминации женщины могут сталкиваться с дополнительными препятствиями при оформлении необходимых документов, например, свидетельства о рождении для себя или своих детей или других документов, удостоверяющих личность, которые необходимы для установления их гражданства и гражданства их детей.

**Многообразие** подразумевает различия в ценностях, мнениях, культурных представлениях, убеждениях, этническом происхождении, гражданстве, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, способностях, состоянии здоровья, социальном статусе, навыках и других специфических личностных характеристиках. Если возрастные и гендерные характеристики присущи всем людям, другие характеристики индивидуальны для каждого человека. Эти различия необходимо распознавать, анализировать и учитывать в каждом конкретном случае или ситуации, чтобы обеспечить равные права всем людям<sup>13</sup>.

Определенные группы в обществе могут сталкиваться с особыми трудностями при определении их гражданства. Наличие особенностей, связанных с возрастом, полом и другими отличительными характеристиками, может потребовать предоставления дополнительных процессуальных и доказательственных гарантий отдельным лицам, чтобы они могли получить документы, подтверждающие



гражданство, и иметь возможность пройти процедуру регистрации актов гражданского состояния или процедуру определения статуса лица без гражданства. При определенных условиях это может касаться лиц с инвалидностью<sup>14</sup>, которые могут испытывать трудности с предоставлением информации о своем гражданстве. Политики и должностные лица должны принимать во внимание, что по причине дискриминации лица с инвалидностью не всегда имеют документы, удостоверяющие личность, или другие документы.

Один из способов решения проблем гендерного характера в рамках процедур, касающихся гражданства или безгражданства, заключается в предоставлении сотрудников, которые проводят собеседование, и переводчиков того же пола, что и соискатель. Кроме того, лица, проводящие собеседование, и переводчики должны пройти соответствующую подготовку, чтобы учитывать любые культурные или религиозные особенности или личностные факторы, такие как возраст или уровень образования, и реагировать на них.

### Участие апатридов в принятии решений

Необходимо всегда поддерживать связь с лицами, которых затронула проблема безгражданства, проводить с ними консультации и обеспечивать им представительство в процессах принятия решений, в особенности по тем вопросам, которые затрагивают их интересы, а также активно вовлекать их в такие процессы. В частности, необходимо, чтобы они участвовали в процессах принятия решений, когда государства ищут пути выхода из тех ситуаций, в которых такие лица находятся. Предоставление группам населения, которых затронула проблема безгражданства, возможности отстаивать свою позицию – это не только необходимый шаг к тому, чтобы привлечь к ним внимание общества и повысить уровень его осведомленности об положении этих людей, но и важный инструмент для расширения их возможностей. Важнейшее значение имеет то обстоятельство, что привлечение лиц, которых затронула проблема безгражданства, с самого начала для проведения ключевых мероприятий и процессов, нацеленных на решение проблемы безгражданства, позволяет лучше понять, какие именно

мероприятия, программы и комплексы мер могут или должны быть разработаны, для того чтобы эффективно решать актуальные для этих лиц проблемы. Более того, вовлечение групп населения, которых затронула проблема безгражданства, обычно дает более стабильные результаты и обеспечивает широкое признание этих результатов в соответствующих сообществах.

---

Следующая страница: **Кыргызстан**. После того как ей пришлось бежать из Таджикистана во время гражданской войны 1992-1997 г., Садахан, как и многие другие, поселилась в Чуйском регионе, но оказалась без гражданства. Один из ее детей болен эпилепсией. Как лицо без гражданства она не имеет доступа к здравоохранению или соцзащите. Так как она не может оставить сына одного, она не может пойти работать или купить медикаменты. «Как я себя чувствую? А как бы вы себя чувствовали, если бы ничего не могли дать вашим детям?» © УВКБ ООН / Алимжан Жоробаев



ҶУМҲУРИИ ТОҶИКИСТОН  
РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН



ШИНОСНОМА  
ПАСПОРТ



### III. Краткая история и ПОЛНОМОЧИЯ

В статье 15 *Всеобщей декларации прав человека* принятой в 1948 году, четко указано, что «каждый человек имеет право на гражданство». Без гражданства людям грозит существование, характеризующееся незащищенностью и маргинализацией. В 1954 году международное сообщество согласовало и приняло *Конвенцию Организации Объединенных Наций о статусе апатридов*, которая стала первым глобальным соглашением, нацеленным на решение этой проблемы посредством специальной конвенции. В ней установлено универсальное определение понятия «апатрид» (лицо без гражданства) и предусмотрен ряд ключевых принципов отношения к лицам, не имеющим гражданства, чтобы те не были обречены на жизнь, в которой отсутствуют уважение достоинства, права и защита. В принятой в 1961 году *Конвенции Организации Объединенных Наций о сокращении безгражданства* концепция права на гражданство получила свое дальнейшее развитие, и был предусмотрен комплекс норм для предотвращения и сокращения безгражданства. Конвенции 1954 и 1961 годов были дополнены новыми нормами международных актов о защите прав человека (см. главу IV).

В последнее десятилетие государства активизировали усилия, нацеленные на то, чтобы обеспечить всем людям возможность воспользоваться правом на гражданство, например, путем улучшения доступа к процедурам регистрации актов гражданского состояния и выдачи документов, чтобы закрепленными в международно-правовых документах правами человека могли пользоваться апатриды, ожидающие получения гражданства. Несмотря на эти усилия, правовая база, заложенная в обеих конвенциях, остается сегодня столь же актуальной, сколь она была в то время, когда эти конвенции были приняты.

Преодоление явления безгражданства — это задача, в решении которой глубоко заинтересованы и ОБСЕ, и УВКБ ООН. Не только потому, что это явление представляет собой серьезную проблему в области прав человека, которая затрагивает сотни тысяч людей в регионе

ОБСЕ, но и потому, что оно может стать причиной конфликтов, подрывая социальное согласие, национальную и даже региональную безопасность. Хотя обе организации и в прошлом занимались решением проблем безгражданства и продолжают такую деятельность сегодня, у них разные полномочия и сферы деятельности.

### Полномочия

#### Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)

Обязательства УВКБ ООН по отношению к лицам без гражданства начинаются с не имеющих гражданства беженцев в соответствии с подпунктом II пункта А статьи 6 *Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций* и подпунктом 2 пункта А статьи 1 принятой в 1951 году *Конвенции о статусе беженцев*, в которых речь идет о лицах без гражданства, соответствующих критериям, предусмотренным в определении понятия «беженец».

Предписываемые полномочиями УВКБ ООН обязанности, касающиеся проблемы безгражданства, были расширены, после того как в 1954 и 1961 годах были приняты, соответственно, *Конвенция о статусе апатридов* и *Конвенция о сокращении безгражданства*. В резолюциях 3274 (XXIV) и 31/36 Генеральная Ассамблея определила, что УВКБ ООН является органом, к компетенции которого относится рассмотрение дел бенефициаров защиты по Конвенции 1961 года, и оказание помощи таким лицам в представлении соответствующих ходатайства перед компетентными национальными органами власти<sup>15</sup>.

В дальнейшем ГА ООН предоставила УВКБ ООН полномочия по выявлению, предотвращению и сокращению безгражданства и оказанию международной защиты апатридам во всех странах мира<sup>16</sup>. Полномочия были снова расширены, когда Генеральная Ассамблея ООН одобрила заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН, в частности *Заключение № 106 (2006) по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов*<sup>17</sup>.



Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которых указаны полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства, являются всеобщими в отношении их применения и не ограничивают сферу деятельности УВКБ ООН договаривающимися государствами Конвенции 1954 года или Конвенции 1961 года. Полномочия не сводятся к урегулированию известных ситуаций, связанных с безгражданством. К ним также относится предотвращение безгражданства, что означает, что УВКБ ООН занимается выявлением и преодолением рисков проявления безгражданства, которые могут затронуть широкие слои населения.

Полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства распространяются на все ситуации, связанные с безгражданством. В определенной мере полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства совпадают с его полномочиями в отношении беженцев, когда лица без гражданства также соответствуют критериям, предусмотренным в определении понятия «беженец» в Конвенции 1951 года. Когда прекращается действие статуса беженца, люди могут оставаться апатридами, что вызывает обеспокоенность со стороны УВКБ ООН. Кроме того, полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства могут также распространяться на внутренне перемещенных лиц.

Деятельность УВКБ ООН в отношении безгражданства ведется по четырем основным направлениям: (1) **выявление**, что предполагает сбор информации о безгражданстве, его масштабах, причинах и последствиях и использование механизмов выявления апатридов, (2) **предотвращение** посредством преодоления причин безгражданства и способствования присоединению государств к Конвенции 1961 года, (3) **сокращение** путем оказания содействия внесению в законодательство и процедуры изменений и улучшений, позволяющих апатридам приобрести гражданство, и (4) **обеспечение защиты**, что предусматривает проведение мероприятий по оказанию помощи лицам без гражданства в осуществлении их прав, и пропагандирование присоединения государств к Конвенции 1954 года<sup>18</sup>.

В 2014 году УВКБ ООН опубликовало *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*. Этот концептуальный документ предназначен для того, чтобы помочь правительствам, политикам,



должностным лицам, судьям, НПО, юристам, сотрудникам УВКБ ООН и другим заинтересованным сторонам в вопросах толкования и применения Конвенции 1954 года, а также способствовать выявлению апатридов и формированию надлежащего отношения к ним<sup>19</sup>. В первой части Руководства представлены критерии для определения статуса лица без гражданства (т.е. определения, общие положения и толкования терминов), а во второй части описаны практические аспекты подготовки процедур по установлению безгражданства, что позволит государствам признавать апатридов и предоставлять им статус лиц, имеющих право на защиту, включая вопросы, которые возникают в ходе таких процедур в отношении доказательных материалов. В третьей части обсуждаются статус и минимальная защита, которые должны предоставляться лицам без гражданства согласно национальному законодательству.

В ноябре того же года УВКБ ООН инициировало кампанию #IBelong («Я принадлежу») по ликвидации безгражданства к 2024 году. Центральным элементом кампании является Глобальный план действий на период 2014-2024 годов. (см. Приложение IV), в котором установлены следующие цели: урегулирование существующих масштабных случаев безгражданства, предотвращение возникновения новых случаев безгражданства, а также повышение эффективности выявления и защиты групп апатридов. В Глобальном плане предусмотрено десять действий, которые государствам рекомендуется выполнять, если такие для них актуальны, чтобы осуществить эти цели<sup>20</sup>.

## Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Государства-участники ОБСЕ – крупнейшей в мире региональной организации по безопасности согласно положению главы VIII Устава ООН – взяли на себя ряд обязательств по защите лиц без гражданства, в том числе в отношении защиты их права на гражданство и расширения возможностей для приобретения гражданства, регистрации актов гражданского состояния и получения соответствующих документов. Такие обязательства сформулированы, например, в решениях в

сфере человеческого измерения в *Хельсинкском документе 1992 года*<sup>21</sup>, в *Хартии европейской безопасности*, принятой на саммите в Стамбуле в 1999 году<sup>22</sup>, в *Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ* (Маастрихт, 2003 год)<sup>23</sup> и в *Решении № 10/07 встречи Совета министров ОБСЕ «Толерантность и недопущение дискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию»* (Мадрид, 2007 год)<sup>24</sup>. Кроме того, актуальны положения в отношении гражданства, содержащиеся в *Большанских рекомендациях 2008 года о национальных меньшинствах в рамках межгосударственных отношений*<sup>25</sup> и *Люблянских рекомендациях 2012 года по интеграции разнообразных обществ*<sup>26</sup>.

В соответствии со своими основными полномочиями, согласно которым предусматриваются оказание помощи государствам-участникам ОБСЕ при разработке нормативной базы для осуществления защиты и поощрения основных прав, а также других гражданских и политических прав, **Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)** при оказании соответствующего содействия уделяет пристальное внимание административным правилам и законодательным нормам в отношении регистрации актов гражданского состояния. Такие правила и нормы имеют ключевое значение для признания правового статуса личности каждого индивида, что является предпосылкой для получения доступа к другим важнейшим основным гражданским и политическим правам. В соответствии с *Руководящими принципами в области регистрации населения* (2009 год)<sup>27</sup> БДИПЧ по просьбе государств-участников ОБСЕ оказывает им содействие в модернизации систем регистрации актов гражданского состояния. Такое содействие подразумевает повышение уровня осведомленности лиц, принимающих политические решения, проведение оценки действующих процедур, разработку стратегий реформ и предоставление консультаций по выработке политики. Основываясь на своем опыте в вопросах регистрации актов гражданского состояния и регистрации места жительства, БДИПЧ также помогает государствам-участникам в установлении правового статуса личности граждан в целях выдачи проездных документов и документов, удостоверяющих личность, а также улучшения качества списков избирателей.

Кроме того, БДИПЧ было специально поручено, в рамках работы созданного в 1994 году **Контактного пункта по вопросам, касающимся рома и синти** (далее — Контактный пункт по вопросам рома и синти), отстаивать права человека рома и синти и содействовать их социальной интеграции. В *Плане действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ* (План действий), принятом в 2003 году в Маастрихте, предусмотрен целый комплекс обязательств и содержатся предложения в отношении тех мер, которые БДИПЧ должно осуществлять, чтобы *«искоренить направленную против них дискриминацию и обеспечить равенство возможностей в соответствии с принятыми ОБСЕ обязательствами»*<sup>28</sup>.

Более того, приняв в 2003 году данный План действий, государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство *«(...) проявлять инициативу в обеспечении того, чтобы у рома и синти (...) имелись все необходимые документы, включая свидетельства о рождении, документы, удостоверяющие личность, и полисы медицинского страхования», а также «на основе партнерского взаимодействия с общественными организациями рома и синти (...) решать проблемы, связанные с отсутствием основных документов»*<sup>29</sup>.

В Плане действий 2003 года особое внимание также уделяется положению лиц ромской национальности в кризисных ситуациях и посткризисный период, в связи с чем сотрудникам Контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти поручено эффективно реагировать, *«в том числе посредством сотрудничества с правительствами соответствующих стран, межправительственными органами и международными организациями, в частности с УВКБ ООН, в целях предоставления защиты подвергающимся риску ромским общинам»*<sup>30</sup>. В обязательствах также подчеркивается, что в кризисных и посткризисных ситуациях необходимо уделять особое внимание потребностям женщин и детей ромской национальности, предоставляя им доступ к медицинским услугам, жилью и школьному образованию.

С этой целью БДИПЧ ведет работу по повышению уровня осведомленности об уязвимом положении представителей ромской национальности и трудностях, с которыми они сталкиваются, пытаясь получить свидетельство о рождении и документы, удостоверяющие

личность, особенно в странах Юго-Восточной Европы и в Украине. В документах стратегического характера и разработанных планах действий по интеграции представителей ромской национальности признается необходимость совершения целенаправленных действий по обеспечению всех лиц документами о регистрации актов гражданского состояния. Кроме того, было отмечено, что расширение возможностей для получения документов является основополагающим элементом возвращения и реинтеграции перемещенных из Косово лиц – представителей ромской национальности, ашкали и египтян\*<sup>31</sup>.

Решением Хельсинской встречи на высшем уровне в 1992 году в СБСЕ была учреждена должность **Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ)** в качестве инструмента для предотвращения, по возможности на самом раннем этапе, конфликтов в напряженных ситуациях, которые связаны с проблемами национальных меньшинств. В рамках своих полномочий, касающихся предотвращения конфликтов, ВКНМ по ряду причин занимается вопросами, связанными с гражданством. Во-первых, предусмотренная для представителей национальных меньшинств защита в некоторых случаях распространяется только на лиц, имеющих гражданство соответствующего государства. Но, согласно положениям принятой в 1995 году *Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств*, права национальных меньшинств являются частью прав человека; признание прав меньшинств только за собственными гражданами должно быть исключением, а не правилом, и исключения должны предусматриваться в строго определенных случаях, например в отношении права на участие в выборах в местные органы власти<sup>32</sup>.

Во-вторых, пребывание в правовом вакууме уязвимых лиц, не имеющих возможности в полной мере воспользоваться своими правами, представляет собой не только проблему в области соблюдения прав человека, но и угрозу для сохранения долгосрочной стабильности и мирного развития общества: наличие большого количества лиц без гражданства создает угрозу для интеграции общества в целом, что

\* Все упоминания о Косово следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности ООН и без какого-либо ущерба для статуса Косово.

выходит далеко за рамки проблем отдельного человека<sup>33</sup>. Поэтому ВКНМ способствует тому, чтобы государства-участники ОБСЕ предоставляли гражданство лицам, которые в течение долгого времени являются апатридами, чтобы ускорить процесс их интеграции по месту пребывания. Некоторые лица до сих пор формально имеют гражданство страны проживания или страны происхождения, но не имеют возможности им воспользоваться на практике в силу наличия ряда препятствий, включая отсутствие у них необходимых документов. Для предоставления гражданства в таких случаях могут потребоваться сотрудничество и обмен информацией между соответствующими государствами.

В-третьих, проблемы представителей национальных меньшинств часто затрагивают интересы более чем одного государства в случаях предоставления и приобретения двойного или множественного гражданства, в особенности, но не исключительно, когда речь идет о лицах, принадлежащих к национальным меньшинствам. Государства могут предоставлять гражданство на основании знания соответствующего языка и наличия культурных и исторических связей. Такая политика в отношении гражданства может иметь последствия для внешних отношений страны: ВКНМ принимает участие в урегулировании ситуаций, в которых вопросы гражданства могут поставить под угрозу добрососедские и дружественные отношения между государствами. Вопросы такого рода более подробно разъясняются в *Больцанских рекомендациях 2008 года о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях*<sup>34</sup> и *Люблянских рекомендациях 2012 года по интеграции разнообразных обществ*<sup>35</sup>.

ВКНМ продолжает принимать участие на директивном уровне в урегулировании разногласий по вопросам гражданства между отдельными государствами-участниками. Имея полномочия действовать конфиденциально, Верховный комиссар также предоставляет конкретные рекомендации государствам, чьи интересы затронуты в таких ситуациях. На региональном уровне ВКНМ взаимодействует с другими заинтересованными международными субъектами, такими как УВКБ ООН и Европейская комиссия, для определения конкретных мер по преодолению и решению проблемы отсутствия процедуры

регистрации актов гражданского состояния и предоставления документов в странах Юго-Восточной Европы (см. главу VI).

Конкретные примеры плодотворного взаимодействия структур ОБСЕ с УВКБ ООН содержатся в Главе VI, посвященной информационно-разъяснительной деятельности и партнерским связям, и представлены в виде примеров передового опыта в тексте данного Руководства. Опираясь на существующее взаимодействие с рядом государств-участников на национальном и региональном уровнях, ОБСЕ и УВКБ ООН продолжают развивать свои партнерские отношения, предоставляя консультации государствам-участникам и поддерживая их усилия по преодолению безгражданства в соответствии с международными правовыми нормами и принятыми ОБСЕ принципами и обязательствами.

---

Следующая страница: **Италия. Молодежь без гражданства – о чем мечтает Валентино:** Т.к. после распада Югославии Валентино и вся его семья не были признаны сербами, у них нет гражданства. У него 13 братьев и сестер, четверо из которых живут у приемных родителей. Валентино ищет работу и мечтает о том, чтобы открыть пиццерию и объединить свою семью. © УВКБ ООН /Франс Малавольта





Comune TODORA VIC  
Via VALENTINI  
00141 SARIPTA  
Codice anagrafico 00141  
AVVERSAVO  
Comune ROMA  
Codice anagrafico 00141  
Via DE' BALGONDI S. LUCIA  
Codice postale 00141  
Stato LIBERO  
Codice fiscale  
Codice di Comune Roma  
Codice di Stato Roma

ROMA  
27 GIU 2011  
Luca Pizzuto  
Luca Pizzuto

TESSERA SANITARIA  
Codice Fiscale  
Regionale  
Municipale  
Codice di Comune Roma  
Codice di Stato Roma

DICE FISCALE  
Codice Fiscale  
Regionale  
Municipale  
Codice di Comune Roma  
Codice di Stato Roma



## IV. Международная нормативно-правовая база и принятые ОБСЕ обязательства

### Международные правовые нормы в отношении права на гражданство

В рамках осуществления своего суверенного права, государства устанавливают правила в отношении приобретения, изменения или утраты гражданства. При этом свобода действий государств по вопросам гражданства ограничена обязательствами, установленными в международных договорах, участниками которых они являются, обычным международным правом и общими принципами права. **Гагская конвенция 1930 года**, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, принятая Лигой Наций, представляет собой первую попытку международного сообщества обеспечить, чтобы у каждого человека было гражданство:

#### *Статья 1:*

*Каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданами. Данный закон признается другими государствами в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства.*

В 1948 году в статье 15 **Всеобщей декларации прав человека** было установлено, что

#### *Статья 15*

*Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть*

*произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.*

Принятая в 1954 году **Конвенция ООН о статусе апатридов** является краеугольным камнем режима осуществления международной защиты для лиц без гражданства. По многим аспектам эта Конвенция имеет много общего с принятой в 1951 году Конвенцией о статусе беженцев. Первоначально проект Конвенции 1954 года готовился как дополнение (Протокол о статусе апатридов) к Конвенции 1951 года о статусе беженцев, но позднее этот проект был принят в виде отдельной конвенции. В ней установлен признанный международным сообществом статус апатридов и предусмотрен ряд ключевых прав, которыми апатриды должны иметь возможность пользоваться, таких как свобода религии (статья 4), свобода ассоциаций (статья 15), право на обращение в суд (статья 16), свобода передвижения (статья 26), наличие документа, удостоверяющего личность (статья 27) и признанных на международном уровне проездных документов (статья 28).

Поскольку возможность пользоваться правами, гарантированными Конвенцией 1954 года, не означает наличие гражданства, в Конвенции содержится призыв к государствам упростить натурализацию апатридов (статья 32). Осуществление защиты апатридов на основании Конвенции 1954 года должно рассматриваться в качестве временной меры на период, когда прорабатываются различные возможности для приобретения гражданства.

В дополнение к минимальным стандартам Конвенции 1954 года существуют положения международных договоров о правах человека, согласно которым каждому человеку, независимо от наличия или отсутствия гражданства, гарантируется возможность пользоваться основными правами человека. К таким договорам относятся:

- Международный пакт о гражданских и политических правах,
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации,
- Конвенция о правах ребенка,

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, и
- Конвенция о правах инвалидов.

Конкретные обязательства, касающиеся предотвращения и сокращения безгражданства, установлены в принятой в 1961 году **Конвенции ООН о сокращении безгражданства**. В ней содержатся требования к государствам о внесении в законодательство гарантий, способствующих решению проблемы безгражданства, возникающего при рождении или на более поздних этапах жизни.

Применяя гарантии, установленные в Конвенции 1961 года, государства могут предотвратить возникновение новых случаев безгражданства, таким образом со временем способствуя сокращению безгражданства. Кроме того, государства имеют право вводить новые гарантии, имеющие обратную силу, с целью предоставить апатридам возможность приобрести гражданство.

В Конвенции 1961 года предусмотрены конкретные гарантии в четырех основных областях, которые государства могут применять для предотвращения безгражданства. Во-первых, в Конвенции предусмотрены меры по предотвращению безгражданства детей: договаривающиеся государства должны предоставлять свое гражданство рожденным на их территории детям, которые в противном случае стали бы апатридами, а также при рождении своих граждан за рубежом, в силу закона или на основании ходатайства (статьи 1-4)<sup>36</sup>. Статья 2 предусматривает предоставление гражданства детям, родители которых неизвестны: *«ребенок, родители которого неизвестны, обнаруженный на территории какого-либо Договаривающегося Государства, должен, при отсутствии доказательств противного, считаться рожденным на этой территории у родителей, имеющих гражданство этого Государства»*.

Во-вторых, в Конвенции содержатся меры по предотвращению безгражданства в связи с утратой гражданства или отказом от него (статьи 5-7). В-третьих, установлены меры по предотвращению

безгражданства в связи с лишением гражданства, при этом запрещается лишение гражданства, если таковое сделает какое-либо лицо апатридом, за исключением определенных обстоятельств в ограниченном числе случаев (статья 8), и лишение гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим причинам (статья 9). Наконец, в Конвенции содержатся меры в отношении того, чтобы никто не стал апатридом в результате передачи какой-либо территории от одного государства другому (статья 10)<sup>37</sup>.

В международных документах о защите прав человека, также содержатся положения, касающиеся права на гражданство. В принятой в 1989 году **Конвенции ООН о правах ребенка**, один из международных договоров о правах человека, который ратифицирован в большинстве стран мира и в котором подтверждается право каждого ребенка быть зарегистрированным после рождения и приобрести гражданство, особенно если бы в противном случае ребенок стал бы апатридом:

### *Статья 7*

*1. Ребенок должен быть зарегистрирован после рождения безотлагательно и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу.*

*2. Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности, если бы в противном случае ребенок не имел гражданства.*

Кроме того, в Конвенции установлена обязанность государств уважать право каждого ребенка на сохранение гражданства:

### *Статья 8*

*1. Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и*

*семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.*

*2. Если ребенок незаконно лишается части или всех элементов своей индивидуальности, государства-участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности.*

К другим международным документам, в которых признано право на гражданство, хотя и в разных редакциях, относятся:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП, статья 24),
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД, статья 5),
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, статья 9),
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КТМ, статья 29), и
- Конвенция о правах инвалидов (КПИ, статья 18).

Ко многим договорам по правам человека присоединилось большое количество государств, и таким образом эти документы также играют важную роль, дополняя конвенции о безгражданстве, принятые в 1954 и 1961 годах, соответственно<sup>38</sup>. Более того, сотрудники органов, созданных для осуществления контроля за выполнением этих договоров, могут рассматривать связанные с безгражданством вопросы в той мере, в какой такие вопросы относятся к сфере действия соответствующего договора, дополняя таким образом контролирующие функции УВКБ ООН.

Некоторые нормы о защите прав человека являются частью обычного международного права и поэтому распространяются на все государства, независимо от их договорных обязательств. В частности, запрет на дискриминацию является основной обычной нормой, которая применяется как в отношении приобретения или утраты

гражданства, так и в отношении обращения с лицами, не имеющими гражданства. Перечень основных международно-правовых норм, касающихся права на гражданство, в частности запрета на произвольное лишение гражданства, содержится в докладе Генерального секретаря ООН от 2009 года *Права человека и произвольное лишение гражданства*<sup>39</sup>.

Кроме того, Совет ООН по правам человека принял несколько резолюций, касающихся безгражданства. Две такие резолюции Совет принял на очередной 32-й сессии в июне–июле 2016 года. В резолюции *Право на гражданство: равные права на гражданство в законодательстве и на практике* государствам содержится призыв ликвидировать дискриминационные по признаку гендерной принадлежности законы о гражданстве и прекратить их применение на практике, что является одной из основных причин безгражданства в мире. В данной резолюции Совет также призывает Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и УВКБ ООН организовать в период между сессиями рабочее совещание экспертов с целью ознакомления с примерами передового опыта касательно продвижения равных прав женщин на гражданство в законодательстве и на практике. Резолюция была принята на основе консенсуса и ее соавторами стали более 100 государств<sup>40</sup>. Во второй резолюции – *Права человека и произвольное лишение гражданства* – Совет призвал государства воздерживаться от принятия или сохранения в силе законов, на основании которых допускается произвольное лишение гражданства по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, социального или иного положения, включая инвалидность<sup>41</sup>.

### **Другие документы регионального уровня, признающие право на гражданство**

Стандарты, содержащиеся в региональных договорах, дополняют конвенции 1954 и 1961 годов и международные договоры по правам человека. В таких договорах, заключенных странами Северной и

Южной Америки, Европы, Содружества Независимых Государств и мусульманскими государствами, признано право на гражданство. Кроме того, в них для государств-участников установлены дополнительные, касающиеся предотвращения безгражданства обязательства, в том числе предусматривающие предоставление гражданства родившимся на территории государств-участников детям, которые в противном случае стали бы апатридами.

Наиболее подробно прописаны стандарты, принятые в Европе. В частности, в **Европейской конвенции о гражданстве**, принятой Советом Европы в 1997 году, регулируется приобретение (статья 6) и утрата гражданства (статьи 7 и 8) и содержится, среди прочего, ряд гарантий недопустимости безгражданства, большинство из которых отражают гарантии, зафиксированные в Конвенции 1961 года. В статье 4 Европейской конвенции установлены принципы, которыми должны руководствоваться все государства-участники при установлении правил в отношении гражданства:

*Правила каждого государства-участника, регулирующие гражданство, основываются на следующих принципах: (а) каждый человек имеет право на гражданство; (б) следует не допускать случаи безгражданства; (с) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства; (д) ни вступление в брак, ни расторжение брака между гражданином государства-участника и иностранцем, ни изменение гражданства одним из супругов во время пребывания в браке не влекут за собой автоматически последствий в отношении гражданства другого супруга<sup>42</sup>.*

Позднее, в 2006 году, Совет Европы принял **Европейскую конвенцию о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств**, в которой содержатся наиболее подробно прописанные по сравнению с любым другим международным договором положения в отношении предотвращения и сокращения безгражданства в связи с правопреемством государств<sup>42</sup>.

Кроме того, в принятой в 1969 году **Американской конвенции о правах человека** предусматривается, что каждый человек имеет право



## Глава IV

на гражданство, и подтверждается, что каждый человек имеет право на гражданство государства, на территории которого он или она родился(ась), если только он или она не имеет права на какое-либо другое гражданство. В Конвенции также предусмотрено, что никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить свое гражданство (статья 20)<sup>44</sup>.

Члены Содружества Независимых Государств (СНГ) приняли две конвенции, которыми постоянно руководствуются для подтверждения гражданства. Во-первых, это принятая в 1995 году **Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека**, в которой установлено, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не может быть произвольно лишен гражданства или права изменить свое гражданство (статья 24)<sup>45</sup>. Во-вторых, в статьях 23 и 26 принятой в 1993 году **Конвенции Содружества Независимых Государств о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам** также упоминаются «лица без гражданства»<sup>46</sup>.

В **Пакте о правах ребенка в мусульманских странах**, принятом Организацией Исламская конференция в 2005 году, подчеркивается, что каждый ребенок имеет право на имя, правовой статус личности и гражданство (статья 7)<sup>47</sup>.

### Принятые ОБСЕ обязательства

Государства-участники Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), как тогда называлась ОБСЕ, взяли на себя ряд обязательств политического характера по защите лиц без гражданства, в том числе в отношении их права на гражданство и расширения возможностей для приобретения гражданства, регистрации актов гражданского состояния и получения соответствующих документов. Документы ОБСЕ, в которых установлены обязательства и рекомендации в отношении безгражданства, перечислены ниже в хронологическом порядке.

Хельсинки, 1992 год (Решения: VI. Человеческое измерение):

### *Гражданство*

#### *Государства-участники*

(55) *Признают, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства;*

(56) *Подчеркивают, что все аспекты, касающиеся гражданства, будут регулироваться законодательным процессом. При необходимости они будут принимать меры, соответствующие конституционному устройству их стран, с тем чтобы число лиц без гражданства не увеличивалось;*

(57) *Будут продолжать обсуждение этих вопросов в рамках СБСЕ<sup>48</sup>.*

Стамбул, 1999 год (Хартия европейской безопасности, раздел III: Наши общий ответ)

19. (...) *Мы вновь подтверждаем, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Мы обязуемся продолжать наши усилия с целью обеспечить, чтобы каждый смог воспользоваться этим правом. Мы также твердо намерены сделать более надежной международную защиту лиц без гражданства<sup>49</sup>.*

Маастрихт, 2003 год (Решения. Приложение к решению № 3/03: План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ)

#### *Рекомендуемые действия государств-участников:*

8. *Принять и применять эффективное антидискриминационное законодательство в целях борьбы с дискриминацией по расовому и*

## Глава IV

этническому признаку во всех сферах, включая, помимо прочего, получение жилья, вопросы гражданства и постоянного проживания, образование, занятость, медицинское обслуживание и социальные услуги. Привлекать представителей рома и синти к работе по концептуализации, реализации и оценке.

77. Выработать политику противодействия всему комплексу факторов, способствующих низкой посещаемости школьных занятий детьми рома и синти. Это, помимо прочего, включает обеспечение семей рома и синти необходимой документацией, позволяющей им быть зарегистрированными наравне со всеми другими жителями.

87. Государства-участники должны проявлять инициативу в обеспечении того, чтобы у представителей рома и синти, как и у всех других жителей, имелись все необходимые документы, включая свидетельства о рождении, документы, удостоверяющие личность, и полисы медицинского страхования. Проблемы, связанные с отсутствием основных документов, государствам-участникам настоятельно рекомендуется решать на основе партнерского взаимодействия с общественными организациями рома и синти.

108. Обеспечивать, чтобы представители рома и синти, подвергшиеся вынужденному перемещению (беженцы и ВПЛ), должным образом были зарегистрированы и чтобы им выдавались соответствующие документы<sup>50</sup>.

Мадрид, 2007 год (Решение № 10/07: Толерантность и недопущение дискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию)

Совет министров,  
(...)

Признавая, что проявления нетерпимости и дискриминации могут подрывать усилия, направленные на защиту прав отдельных лиц,

*включая мигрантов, беженцев и лиц, относящихся к национальным меньшинствам, и лиц без гражданства,  
(...)*

*7. Призывает государства-участники защищать мигрантов, на законных основаниях проживающих в принимающих странах, и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, лиц без гражданства и беженцев от проявления расизма, ксенофобии, дискриминации и жестоких форм нетерпимости и разрабатывать или укреплять стратегии и программы в направлении интеграции легальных мигрантов, для чего необходимо также проявление активных усилий со стороны последних<sup>51</sup>.*

### **Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях, 2008 год.**

III. Привилегии, предоставляемые государствами лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам за рубежом:

*11. Принимая решение о предоставлении гражданства иностранным гражданам, государства могут принимать во внимание знание соответствующего языка, культурные, исторические или семейные связи. Однако государства должны гарантировать, что предоставление гражданства соответствует принципам дружественных добрососедских отношений и территориальной независимости, а также воздерживаться от массового предоставления гражданства, даже если двойное гражданство разрешено государством проживания. Если государство допускает двойное гражданство в рамках собственной правовой системы, оно не должно проявлять дискриминацию по отношению к лицам, имеющим двойное гражданство<sup>52</sup>.*

## Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ, 2012 год.

32. *Инклюзивная политика и недопущение дискриминации в вопросах гражданства является важным фактором политики интеграции. Кроме того, гражданство имеет также символическую ценность, указывая на общую принадлежность, как со стороны обладателя гражданства, так и с со стороны, предоставляющей гражданство.*

33. *Гражданство относится к компетенции государства и должно основываться на подлинной связи человека с государством. Тем не менее, существующие на сегодняшний день обстоятельства устанавливают четкие и усугубляющиеся ограничения для свободы действий государств при разработке политики, касающейся предоставления и лишения гражданства, включая установление запрета дискриминации при предоставлении гражданства.*

34. *Гражданство является правом человека, и каждый человек имеет право на гражданство. В частности, законы не должны породить безгражданство при рождении человека, независимо от причины отсутствия гражданства.*

35. *Государствам следует рассмотреть вопрос о предоставлении гражданства тем, кто в течение длительного времени де-юре или де-факто являлся лицом без гражданства, даже когда на то могут отсутствовать другие объективные причины.*

36. *Политика, предусматривающая привилегированный способ получения гражданства для лиц, проживающих за границей, на основе культурных, исторических или семейных связей, должна обеспечивать соблюдение принципов дружественных, включая добрососедские, отношений и территориального суверенитета. Такая политика должна быть разработана с тем, чтобы избежать двусмысленности в отношении юрисдикции. Защита прав представителей национальных меньшинств – это в первую очередь обязанность государства, в котором они проживают<sup>53</sup>.*

## V. Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства и защита лиц без гражданства

Как уже отмечалось в главе IV, государство несет основную ответственность за выявление и защиту лиц без гражданства на своей территории и осуществление мер по предотвращению и сокращению безгражданства. Таким образом лицам и группам лиц, которых затронула эта проблема, обеспечивается возможность пользоваться основными правами человека, что позволяет им жить в достойных условиях, пока их положение не будет улучшено в результате приобретения гражданства.

Действуя в соответствии со своими полномочиями, сотрудники УВКБ ООН, с одной стороны, и БДИПЧ и ВКНМ как структуры ОБСЕ, с другой стороны, могут самыми разными способами оказывать содействие государствам при появлении свидетельств того, что отдельные лица или группы лиц (например, национальные меньшинства) являются апатридами или могут ими стать. Например, сотрудники структур ОБСЕ могут способствовать решению вопросов в сфере верховенства права и иных проблем, тем самым помогая защищать права человека и обеспечивать долгосрочную стабильность. Обычно и УВКБ ООН, и ОБСЕ привлекают внимание государств к причине или риску возникновения безгражданства, связанными с такими факторами, как пробелы в законодательстве, административные препятствия на пути к приобретению или подтверждению гражданства, а также правопреемство государств.

В дальнейших разделах представлены различные виды мер, которые государства могут принять для выявления, предотвращения и сокращения безгражданства, а также защиты лиц без гражданства.

## V.1. Выявление случаев безгражданства и групп апатридов – «отображение данных»

С вопросом о том, является ли лицо апатридом, государственные чиновники могут сталкиваться в различных ситуациях, что свидетельствует о чрезвычайно значительной роли, которую гражданство играет в повседневной жизни. Например, вопрос о гражданстве актуален, когда люди подают заявления на получение паспорта или документа, удостоверяющего личность, пытаются устроиться на работу в государственном секторе, нуждаются в получении медицинских услуг и пенсии, когда им необходимо зарегистрировать своих детей в детских садах или школах, реализовать свои избирательные права, нести военную службу или получить доступ к государственным услугам. Кроме того, вопрос о гражданстве и безгражданстве может возникнуть, когда право лица на пребывание в стране оспаривается в рамках осуществления процедур высылки из страны<sup>54</sup>.

Согласно Конвенции 1954 года, предполагается, что государство, являющееся ее участником, обязано выявлять апатридов в пределах своей юрисдикции, чтобы обеспечить им соответствующее отношение и предоставить спектр прав, таких как правовой статус, оплачиваемая работа, социальное обеспечение и доступ к административным процедурам<sup>55</sup>. Естественно, что государства, не являющиеся участниками Конвенции, также должны выявлять апатридов, чтобы понимать характер и масштабы проблемы и находить соответствующие решения. Однако в Конвенции 1954 года ничего не сказано о том, каким образом государствам следует определять, является ли то или иное лицо апатридом.

Выявление не ограничивается сбором основных статистических данных о численности лиц без гражданства. Более того, требуется более детальное «отображение данных» о случаях безгражданства, включая выявление групп риска, их типичных характеристик (особенностей) и потребностей. Существует ряд методов для выявления случаев безгражданства, например мероприятия по отображению данных, кампании по проверке гражданства и процедуры определения статуса лица без гражданства, которые являются действенными механизмами



для того, чтобы государства выявляли своих граждан и бенефициаров Конвенции 1954 года<sup>56</sup>.

В 2011 году по поручению УВКБ ООН было подготовлено *Руководство по установлению численности апатридов*, в котором представлена информация практического характера о планировании и проведении мероприятий по отображению данных, а также о соответствующих методиках и методах проведения исследований<sup>57</sup>. Результаты отображения данных могут также использоваться при принятии или оптимизации решений о выделении средств на решение проблем безгражданства. Кроме того, такие действия могут помочь получить ценную информацию, позволяющую обосновать долгосрочные цели государства по предотвращению и сокращению безгражданства. Например, к ним могут относиться предложения по улучшению процедур, касающихся регистрации рождения детей и их применения на практике.

Работа по выявлению апатридов и рисков возникновения безгражданства предполагает:

- анализ масштабов проблемы (цифры, территориальное распределение и т.д.);
- классификацию групп населения, которых затронула проблема безгражданства (демографический состав, в том числе данные с разбивкой по полу, возрасту и этнической принадлежности, с надлежащим соблюдением международных стандартов, касающихся безопасности и защиты персональных данных);
- определение причин безгражданства и препятствий для решения этой проблемы (пробелы в законодательстве, административная практика и т.д.);
- выявление актуальных проблем, касающихся обеспечения защиты; и
- выявление всех заинтересованных сторон (лица, которых затронула проблема безгражданства, государственные органы, международные и неправительственные организации, представители гражданского общества и т.д.).

## Пример передового опыта: в Таджикистане принимаются меры по ликвидации безгражданства

---

В последние годы правительство Таджикистана постоянно проводит мероприятия по урегулированию ситуации с безгражданством в стране. В 2014 году Министерство внутренних дел и аппарат Президента совместно с УВКБ ООН инициировали национальный **пилотный проект для лучшего понимания масштабов безгражданства** в тех регионах, где, согласно имеющимся оценкам, проживает большое количество лиц без гражданства или групп риска. За период с 2014 года до середины 2016 года, при участии правительства Таджикистана, организаций гражданского общества и при технической поддержке УВКБ ООН были выявлены приблизительно 22 000 человек, гражданство которых не было установлено, в том числе владельцы паспортов бывшего СССР. 3400 человек подали ходатайства о подтверждении гражданства, и к середине 2016 г. более 2100 человек получили соответствующее подтверждение. Принципиальное значение для успешного осуществления проекта имела поддержка со стороны местных властей, включая *хукуматы* (местные исполнительные органы власти) и *джамоаты* (сельские органы самоуправления).

В августе 2015 года был принят новый конституционный закон «**О гражданстве Республики Таджикистан**». Согласно новому закону предусматривается ряд мер по предотвращению и сокращения безгражданства в стране. В частности, было отменено положение, в соответствии с которым граждане, проживающие за рубежом в течение пяти лет, могли быть лишены гражданства, если они не были зарегистрированы в консульских учреждениях Таджикистана.

Кроме того, созданная при правительстве **Межведомственная рабочая группа по вопросам гражданства и безгражданства** под председательством представителей аппарата Президента и аппарата Уполномоченного по правам человека разрабатывает закон об амнистии, чтобы способствовать решению проблем тех лиц без гражданства, чья

ситуация не была урегулирована из-за опасений по поводу возможного административного взыскания и уголовного наказания.

Еще одним важным элементом решения проблем лиц без гражданства или групп риска является улучшение доступа к процедурам приобретения гражданства и получения соответствующих документов в приграничных сельских районах страны. Прогресс в этой сфере был достигнут благодаря предоставлению **бесплатной юридической помощи** государственным учреждением «Центр правовой помощи» (ГУЦПП).

*См. заявление УВКБ ООН на 10-м Подготовительном совещании ОБСЕ по вопросу выполнения обязательств касательно принципа человеческого измерения, Душанбе, 30 мая 2016 года (неопубликованный документ).*

Выявление случаев безгражданства начинается с проведения ситуационного анализа, включая проведение кабинетного исследования и, по возможности, осуществления оценки на базе широкого участия. Необходимая для проведения кабинетного исследования информация о безгражданстве может содержаться в различных источниках, включая:

- соответствующие законодательные акты (например, касающихся определения понятия «апатрид», регистрации актов гражданского состояния, а также приобретения и утраты гражданства);
- исследования, проведенные органами государственной власти, структурами ООН или иными международными и региональными организациями (например, структурами ОБСЕ), НПО и научными учреждениями;
- статистические данные, собранные в ходе проведения переписи населения, сведения из соответствующих государственных реестров, например реестров актов гражданского состояния или реестров регистрации места проживания, данные, имеющиеся в органах социального обеспечения или избирательных комиссиях; а также информация из баз данных апатридов (в случае наличия таких баз).

В ходе проведения **кабинетного исследования** определяется недостающая информация. Затем можно проанализировать, каким образом восполнить эти данные и обновить имеющиеся сведения с помощью применения других механизмов сбора информации. Основным среди таких механизмов является вовлечение лиц, которых затронула проблема безгражданства, посредством проведения оценки на базе широкого участия, что позволит учесть возрастные, гендерные и этнические различия и многообразие участников<sup>58</sup>. В результате проведения оценки на базе широкого участия представители органов государственной власти, международные организации и другие участники данного процесса получают, в частности, информацию о причинах безгражданства, препятствиях, мешающих приобретению гражданства, потребностях групп апатридов в защите, включая предоставление статуса и документов, а также об имеющихся у соответствующих групп возможностях для того, чтобы способствовать осуществлению каких-либо решений<sup>59</sup>.

Если планируется **перепись населения**, то следует воспользоваться этой возможностью, чтобы добиться включения в опросные листы переписи населения специальных вопросов, которые позволят выявить потенциальных лиц без гражданства и собрать о них данные социально-экономического характера<sup>60</sup>. В июне 2015 года Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) утвердила рекомендации Конференции европейских статистиков по проведению переписи населения и жилищного фонда в 2020 году, в которых подчеркивается необходимость выявления лиц без гражданства<sup>61</sup>.

Общая проблема при установлении численности лиц без гражданства в ходе проведения переписи населения заключается в том, что люди могут называть себя лицами без гражданства, даже если оно у них есть, или считать, что у них есть гражданство, когда в действительности это не так. Однако ответы на вопросы о гражданстве в ходе проведения переписи населения могут указывать на наличие связанных с безгражданством опасений, которые можно и нужно далее анализировать и перепроверять. Поэтому лица, проводящие перепись населения, должны пройти соответствующую подготовку и быть осведомлены о

возможных проблемах, связанных с безгражданством. УВКБ ООН и другие структуры ООН могут оказать содействие соответствующим органам власти в составлении вопросов для опросных листов переписи населения, а также в кодировании ответов и параметров для осуществления анализа данных<sup>62</sup>.

**Классификация групп апатридов, в том числе с помощью проведения адресных опросов**, также является важным инструментом для выявления случаев безгражданства и планирования соответствующих мер. В тех случаях, когда действуют базовые государственные программы и соответствующие процедуры, проведение опроса может проходить во время регистрации, информирования и предоставления юридических консультаций, чтобы помочь отдельным апатридам получить доступ к соответствующим процедурам по приобретению гражданства, получению документов или, при отсутствии соответствующих решений, пройти процедуру определения статуса лица безгражданства, позволяющую получить гарантированный статус. Проведение опросов особенно предпочтительно в таких ситуациях, когда представители целевой группы компактно проживают в территориально ограниченном районе<sup>63</sup>.

Государства-участники ОБСЕ все чаще обращаются к БДИПЧ за техническими консультациями и поддержкой, когда модернизируют свои **реестры населения**, особенно в соответствии с рекомендациями миссий по наблюдению за выборами касательно регистрации избирателей. Признание правового статуса личности является предпосылкой для получения других важнейших основных, гражданских и политических прав. В соответствии со своими полномочиями, при оказании необходимого содействия БДИПЧ также уделяет особое внимание административным механизмам и нормативно-правовой базе, которые касаются регистрации актов гражданского состояния, поскольку они имеют принципиальное значение для признания правового статуса личности каждого человека.

## **Пример передового опыта: кампания по выявлению и регистрации лиц без гражданства в Туркменистане**

---

Правительство Туркменистана проявило политическую волю и готовность действовать, проведя **кампанию по выявлению и регистрации лиц без гражданства**, направленную на преодоление затянувшейся ситуации, в которой находились тысячи граждан бывшего СССР, гражданство которых не было установлено. Одним из факторов успешного проведения кампании стало приобретение профессиональных навыков представителями государственных органов при проведении в 2004–2005 годах совместной кампании с УВКБ ООН по выявлению и регистрации 11 000 человек, оставшихся в статусе беженцев в течение длительного периода времени, для последующей их натурализации.

Первая кампания по регистрации, проведенная властями Туркменистана в 2007–2010 годах, позволила выявить около 4000 лиц с неустановленным гражданством. Зарегистрированные лица заполнили и подали на рассмотрение в органы власти страны ходатайства о натурализации или о получении права на проживание, в зависимости от личных обстоятельств каждого из них.

В результате диалога по вопросам безгражданства, который правительство Туркменистана и УВКБ ООН начали в 2008 году, в 2010 году был утвержден **План действий по осуществлению совместных мероприятий по предотвращению и сокращению безгражданства**. Таким образом была заложена основа для взаимодействия с целью завершения процесса выявления и регистрации лиц, гражданство которых не установлено, а также последующего пересмотра соответствующих законов и внесения в них необходимых изменений.

Правительство возобновило **кампанию по регистрации лиц без гражданства в 2011 году** в рамках взаимодействия с широким кругом заинтересованных сторон. Мобильные группы, проводящие регистра-

цию, в составе представителей органов власти и гражданского общества, включая юристов, работали на местах, помогая людям в процессе регистрации и подачи ходатайств.

Благодаря усилиям, направленным на сокращение безгражданства, 4000 человек получили гражданство Туркменистана за период с 2007 по 2014 год, а еще 6000 человек ожидали натурализации в 2015 году.

См. УВКБ ООН, Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 1: Урегулирование существующих массовых случаев безгражданства], 2015 год, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html> – яз. англ.

## Процедуры определения статуса лица без гражданства

Введение процедур по определению статуса лиц без гражданства целесообразно не только для апатридов, но и соответствует интересам государств. Таким образом укрепляются возможности государств по выполнению своих обязательств согласно Конвенции 1954 года. Процедуры определения статуса лиц без гражданства также позволяют государствам оценить численность и провести классификацию групп апатридов на своей территории, чтобы определить, какие услуги необходимо предоставить со стороны государственных органов. Кроме того, выявление апатридов может способствовать предотвращению безгражданства, поскольку оно позволяет определить глубинные причины этого явления и новые тенденции в этой области<sup>64</sup>.

Процедуры по определению статуса должны быть простыми и эффективными и, по возможности, опираться на действующие административные процедуры, в ходе которых определяются соответствующие факты. В отдельных государствах принято, например, определять статус лица без гражданства в рамках прохождения процедур, регулирующих право на проживание. Как правило, процедуры определения статуса лица без гражданства должны проводиться в индивидуальном



порядке. Тем не менее, возможны случаи, когда при наличии доказательств того, что все члены группы соответствуют критериям определения «апатрид», содержащегося в статье 1 Конвенции 1954 года, будет целесообразно определять статус в групповом порядке или по принципу *prima facie*<sup>65</sup>.

Каждое государство по собственному усмотрению решает, какие структуры органов власти должны проводить процедуры определения статуса лица без гражданства, и этот выбор может быть различным в каждой стране. Независимо от того, каким органам в структуре государственной власти поручено проведение процедуры определения статуса лица без гражданства, государствам рекомендуется проводить специальную подготовку должностных лиц, ответственных за определение статуса лица без гражданства, по вопросам законодательства о гражданстве и его применения на практике, а также по вопросам международных стандартов и проблемам безгражданства. УВКБ ООН и ОБСЕ могут помочь государствам в соответствующих начинаниях. Кроме того, важно повышать уровень осведомленности апатридов и информировать их о существовании процедур определения статуса лица без гражданства, чтобы расширить доступ к ним соответствующих категорий лиц.

### Процессуальные гарантии

Процедуры определения статуса лица без гражданства должны быть закреплены на законодательном уровне, чтобы была обеспечена их справедливость и прозрачность. В них должны быть предусмотрены основные процессуальные гарантии<sup>66</sup>. К важнейшим гарантиям, закрепленным в современной практике государств, относятся:

- право на собеседование;
- помощь с устным и письменным переводом;
- юридическая помощь;
- удовлетворение особых потребностей в защите женщин, детей и инвалидов;
- принятие решений и доведение их до сведения заявителя в разумные сроки после подачи ходатайства о признании статуса лица без гражданства;

- информирование в письменном виде о принятых решениях с указанием оснований их принятия; и
- право на обжалование принятого в первой инстанции решения об отклонении ходатайства на основании фактов или законов.

Кроме того, в практике отдельных государств, которые не помещают под стражу тех, кто ходатайствует о признании статуса апатрида, реализованы право на свободу и право на свободу передвижения<sup>67</sup>.

Только в нескольких странах<sup>68</sup> были введены процедуры определения статуса лица без гражданства или надлежащие системы регистрации, но интерес к введению таких механизмов растет. На состоявшейся в 2011 году под эгидой УВКБ ООН встрече министров, приуроченной к 60-й годовщине принятия Конвенции 1951 года о статусе беженцев и 50-й годовщине принятия Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, десять государств взяли на себя обязательство ввести процедуры определения статуса лица без гражданства<sup>69</sup>. Это Австралия, Бельгия, Бразилия, Грузия, Коста-Рика, Республика Молдова, Перу, Соединенные Штаты Америки, Уругвай и Филиппины, а Венгрия обязалась улучшить действующую процедуру. Введя процедуру определения статуса лица без гражданства в конце 2011 года, Молдова стала первым государством, выполнившим свое обязательство. Данная процедура в Молдове закреплена на законодательном уровне и, будучи одной из наиболее детально проработанных, служит примером передового опыта, которым могут руководствоваться другие государства<sup>70</sup>.

В мае 2016 года сотрудники УВКБ ООН провели тренинг для представителей государственных органов, занимающихся вопросами миграции и гражданства в Туркменистане, в ходе которого была представлена информация о процедурах определения статуса лица без гражданства. Представители правительства Грузии и неправительственной организации из этой страны участвовали в проведении тренинга и представили примеры передовой практики исходя из собственного опыта. Аналогичные встречи, в ходе которых государства-участники обменялись знаниями, состоялись в Армении и Украине.

## Пример передового опыта: Молдова вводит процедуру определения статуса лица без гражданства с целью осуществления защиты апатридов

---

В Республике Молдова в 2011 году закон «О режиме иностранцев» (далее – закон Молдовы) был дополнен главой X (согласно закону «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»), в соответствии с которой была введена процедура определения статуса лица без гражданства. В редакции закона с внесенными изменениями содержится одна из **наиболее подробно прописанных процедур определения статуса лица без гражданства**, включая положения, регламентирующие ее проведение. Заявление о признании статуса лица без гражданства может быть подано соответствующим лицом или *ex officio* в Бюро по миграции и беженцам Министерства внутренних дел, в котором создано специальное административное отделение в составе Управления по делам беженцев, среди прочего, занимающееся вопросами безгражданства и информационного обеспечения. В заявлении должно содержаться четкое и подробное изложение фактов, в том числе необходимые доказательства в обоснование заявления о признании статуса лица без гражданства, а также данные о месте рождения заявителя, сведения о родителях и предыдущих местах постоянного проживания.

В законе Молдовы особое внимание уделено **специальным мерам по обеспечению защиты** несовершеннолетних без сопровождения и лиц, страдающих психическими расстройствами, интересы которых должны защищать законные представители. На период рассмотрения ходатайства заявителю предоставляется право находиться в Молдове и он (она) может быть выдворен(а) лишь при наличии опасений, связанных с национальной безопасностью или общественным порядком.

На практике **время определения статуса лица без гражданства распределено** между сторонами. Заявитель обязан в полной мере сотрудничать с компетентным органом власти, предоставлять все доказательства,

уместные для признания за ним соответствующего статуса, и являться на собеседования в компетентный орган столь часто, сколь это необходимо. Сотрудник компетентного органа обязан собирать дополнительную информацию в обоснование заявления, в том числе контактируя с властями других государств, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Республики Молдова за рубежом.

Решение о принятии или отклонении заявления об определении статуса лица без гражданства должно быть оформлено и доведено до сведения заявителя в течение трех рабочих дней с момента подачи заявления. Заявитель должен быть проинформирован о причинах принятия отрицательного решения, которое может быть обжаловано в суде в соответствии с правовыми процедурами Молдовы. Человеку, за которым признан статус апатрида, выдаются **соответствующие удостоверяющие личность документы**, после чего он будет пользоваться **правами, свободами и выполнять обязательства** в соответствии с законодательством Молдовы. Кроме того, такие лица могут бесплатно участвовать в специальных мероприятиях по социальной интеграции, проводимых Министерством культуры, и учиться на языковых курсах для иностранцев, проводимых Министерством образования.

За период с 2011 года, когда была введена процедура определения статуса лица без гражданства, по декабрь 2015 года 617 человек подали заявления о признании статуса лица без гражданства и 256 человек получили этот статус. Следует отметить, что значительная часть людей из 261 человека, чьи заявления были отклонены, имела право ходатайствовать о предоставлении гражданства Молдовы, и они были направлены в соответствующий компетентный орган. В результате многие лица, гражданство которых было не установлено, приобрели гражданство Молдовы.

См. УВКБ ООН, *Good Practices Paper — Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 6: Ввести процедуры определения статуса лица без гражданства с целью осуществления защиты апатридов], 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html> – яз. англ.

## V.2. Предотвращение – устранение причин безгражданства

Предотвращение безгражданства означает устранение возможных причин возникновения безгражданства в будущем. Для этого требуется проанализировать и изучить следующие вопросы: положения законодательства, регулирующие приобретение, утрату, лишение гражданства и отказ от него, а также применение этих положений на практике, процедуру определения гражданства и ликвидацию административных барьеров, препятствующих получению свидетельств о рождении или удостоверяющих личность документов.

Важно помнить, что хотя очевидными причинами безгражданства часто являются правовые или технические сложности, во многих случаях ключевым фактором выступает дискриминация по половому, расовому, этническому, религиозному, языковому или иному признаку. Присоединение к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства – это целесообразный первый шаг на пути к решению многих из этих проблем.

### Ликвидация пробелов в национальном законодательстве

В целях предотвращения безгражданства следует удостовериться в том, что в соответствующем законодательстве содержатся гарантии предотвращения безгражданства в момент рождения или в случае утраты, лишения гражданства или отказа от него<sup>71</sup>. В случаях, когда причины безгражданства связаны с нормами конституционного права или национального законодательства, УВКБ ООН может предоставить консультационную помощь в отношении международных стандартов и их возможного применения на национальном уровне<sup>72</sup>. Кроме того, в рамках своих полномочий БДИПЧ и ВКНМ могут предоставлять государствам-участникам помощь по устранению соответствующих пробелов в законодательстве и проведении других конкретных мероприятий на основе принятых ОБСЕ норм, принципов и обязательств.

Для предотвращения безгражданства как при рождении, так и на более поздних этапах жизни человека, предусмотрены определенные гарантии. Наиболее важной гарантией является обязанность государства предоставить гражданство детям, рожденным на территории этого государства, если в противном случае они станут апатридами. Данная гарантия является краеугольным камнем усилий, направленных на сокращение безгражданства в будущем. Она актуальна не только в тех случаях, когда оба родителя являются апатридами, а в любой ситуации, в которой ребенок в противном случае не имел бы гражданства, в том числе тогда, когда один из родителей или оба родителя имеют(ют) гражданство, но в силу различных ограничений не может или не могут передать его своим детям. Например, безгражданство может возникать, когда дети не могут получить гражданство матери и когда отец имеет гражданство, но не может передать его своим детям по причине ограничений, установленных в законодательстве государства его гражданской принадлежности, или того государства, в котором он признан апатридом<sup>73</sup>. Результаты исследования, которое провели сотрудники УВКБ ООН в 2012 году (не публиковалось) показывают, что на большинстве континентов мира женщины не обладают равноправием в вопросах, которые регулируются согласно законодательству о гражданстве: как минимум в 25 странах действовали законы о гражданстве, в соответствии с которыми женщины не имели права передавать гражданство своим детям<sup>74</sup>.

### **Последствия пробелов в законодательстве о гражданстве: дети без гражданства в странах мира**

- Каждый год по меньшему мере 70 000 детей, рождающихся в двадцати известных регионах, в которых имеют место массовые случаи безгражданства, не связанные с беженцами, не могут получить гражданство какого-либо государства;
- В законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств *отсутствуют* какие-либо положения о

предоставлении гражданства детям-апатридам, родившимся на их территории, а как минимум у 28% всех государств соответствующие положения являются *неприемлемыми*;

- В законодательстве о гражданстве как минимум 29% всех государств *отсутствуют* какие-либо положения о предоставлении гражданства обнаруженным на их территории детям, родители которых не известны, (найденным), а как минимум у 37% всех государств соответствующие положения являются *неприемлемыми*;
- В законодательстве о гражданстве как минимум 3% всех государств *отсутствуют* какие-либо гарантии предоставления гражданства детям, рожденным их гражданами за рубежом и не имеющим возможности получить другое гражданство, а как минимум у 44% всех государств соответствующие гарантии являются *неприемлемыми*.

См. УВКБ ООН, *Action Plan to End Statelessness 2014-2024* (электронный ресурс) [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014-2024 годы], 2014 г., стр. 9, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/54621bf49.html> – яз. англ.

## **Предотвращение безгражданства посредством регистрации рождения и выдачи удостоверяющих личность документов**

Требования относительно наличия гарантий предоставления гражданства детям при рождении предусмотрены не только в Конвенции 1961 года, но и в упомянутых в главе IV региональных документах, хотя и иначе сформулированные. Вследствие этого сто государств по всему миру взяли на себя четкое международно-правовое обязательство по предоставлению гражданства детям, которые в противном случае стали бы апатридами. Кроме того, 57 государств-участников ОБСЕ могут руководствоваться принятыми ими твердыми политическими принципами и обязательствами. Регистрация рождения может



иметь принципиальное значение для приобретения гражданства по следующим причинам:

- регистрация рождения сопровождается получением официальных документов, удостоверяющих *место* рождения человека, что имеет значение в случае приобретения гражданства по принципу рождения на территории или *jus soli*;
- и
- регистрация рождения сопровождается получением официальных документов, удостоверяющих *личности родителей* ребенка, что имеет принципиальное значение для приобретения гражданства по принципу происхождения или *jus sanguinis*.

В отношении следующих категорий лиц существует особенно серьезный риск стать апатридами по причине отсутствия свидетельства о рождении или отсутствия в этом свидетельстве каких-либо данных (эти категории не являются взаимоисключающими):

- лица, проживающие в приграничных районах, когда отсутствие свидетельства о рождении может вызвать путаницу по поводу того, гражданами какого из государств они являются;
- представители национальных меньшинств или лица, которые предположительно или фактически имеют связи с другими странами;
- кочевые или полукочевые группы лиц, по территориям передвижения которых проходят международные границы;
- родившиеся за рубежом дети беженцев или лиц, ищущих убежища;
- представители групп мигрантов, которые могут испытывать трудности с тем, чтобы доказать наличие гражданства страны происхождения, если у них одно поколение детей или более родились за рубежом (риск возрастает с каждым следующим поколением); и
- дети родителей, не имеющих документов.

Для таких групп риск стать апатридами может возрасти по другим причинам. Например, в некоторых случаях рождение девочек не регистрируется, потому что семьи не могут или не желают проходить необходимые административные процедуры, или рождение детей не регистрируется потому, что они появились вне брака, в частности, в результате сексуальной эксплуатации и насильственных действий. Кроме того, трудно в установленном порядке зарегистрировать тех детей, чьи родители сами не имеют документов, вне зависимости от места их рождения.

Регистрация рождения также актуальна для защиты ряда других прав, в том числе права на образование, а также для предотвращения детских браков, торговли людьми, иных форм эксплуатации и привлечения детей к службе в армии или вооруженных группировках. Таким образом, государства должны быть заинтересованы в регистрации рождения по двум причинам: для предотвращения безгражданства и в качестве средства обеспечения защиты. С целью обеспечения регистрации рождения всех детей государства, при необходимости, могут работать совместно с учреждениями, специализирующимися в этой области, в том числе с УВКБ ООН, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фондом народонаселения Организации Объединенных Наций (ЮНФПА) и многими другими организациями<sup>75</sup>.

В большинстве государств выдается справка о гражданстве или удостоверение личности, подтверждающее гражданство<sup>76</sup>; кроме того, во многих странах паспорт считается документом, подтверждающим гражданство. В целях преодоления рисков безгражданства, возникающих по причине сложностей, связанных с подтверждением наличия гражданства, государства должны сделать доступными процедуры выдачи документов, подтверждающих гражданство, и упростить требования к предоставлению доказательств.

### Упрощение процедур и требований к предоставлению доказательств

В некоторых государствах действует масса жестких требований, касающихся предоставления подтверждающей информации, которые

затрудняют регистрацию рождения и/или выдачу документов о гражданстве. Так, например, для полноценной регистрации факта рождения ребенка может потребоваться свидетельство о браке родителей, свидетельства о рождении обоих родителей, а также действительный вид на жительство обоих родителей. Иногда для регистрации факта рождения ребенка требуется предоставить даже документы, удостоверяющие личность дедушек и бабушек. Из-за трудностей, связанных с соблюдением таких требований, ребенок может на длительное время или даже навсегда остаться без документа, подтверждающего его правовой статус личности<sup>77</sup>.

Отмена некоторых требований значительно упростила бы порядок регистрации рождения (например, требования о представлении свидетельства о браке и свидетельства о рождении родителей). Кроме того, процедуру регистрации рождения можно усовершенствовать, упростив порядок (поздней) регистрации факта рождения и заменив предоставление документальных доказательств опросом свидетелей и получением свидетельских показаний. Это позволит детям старшего возраста или взрослым зарегистрировать факт своего рождения даже в тех случаях, когда они не отвечают формальным требованиям, касающимся (поздней) регистрации факта рождения<sup>78</sup>.

В некоторых странах справку, подтверждающую гражданство, или удостоверение личности (УЛ) можно получить только в том случае, если у человека имеется подтверждение регистрации по месту проживания. Такое правило создает непреодолимые препятствия, в частности, для людей, которые проживают в бедных общинах в самовольно возведенном жилье или неофициальных поселениях и, соответственно, не отвечают требованиям для получения УЛ<sup>79</sup>.

Во многих государствах, расположенных в регионе ОБСЕ, ряд международных организаций, таких как БДИПЧ, ВКНМ, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, Совет Европы и Европейский союз, а также национальные организации зафиксировали и задокументировали факты, свидетельствующие о том, что представители рома и синти, живущие в условиях маргинализации, находятся в особенно уязвимом положении по причине отсутствия регистрации актов гражданского состояния и соответствующих документов. Ранее Контактный пункт БДИПЧ по

вопросам рома и синти уже организовывал на национальном, региональном и международном уровне информационные совещания с привлечением экспертов и представителей испытывающих трудности групп населения с целью повышения уровня осведомленности о проблемах наиболее незащищенных социальных групп и поиска возможных путей их решения. Тесно сотрудничая по этим вопросам, представители ВКНМ ОБСЕ и УВКБ ООН активно содействовали проведению таких совещаний и предоставляли профессиональные консультации в этой области.

Несмотря на прогресс, которого удалось достичь в последние годы, предстоит еще немало сделать для того, чтобы полностью ликвидировать «незаметность» в правовом отношении определенных групп населения, в особенности представителей рома и синти, и обеспечить защиту социально-экономических и политических прав лиц, не имеющих личных документов.

### **Пример передового опыта. Совместная информационно-разъяснительная работа различных субъектов завершается пересмотром Закона Сербии «О гражданско-правовых процедурах»**

---

Совместная информационно-разъяснительная работа, осуществляемая различными субъектами в Сербии, включая гражданское общество, международное сообщество, Бюро омбудсмана и профильные министерства, служит демонстрацией того, как скоординированные и последовательные партнерские действия могут способствовать преодолению препятствий, мешающих регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов представителям маргинализированных слоев общества.

Начиная с 2007 года и после принятия в 2009 году Закона о реестрах, УВКБ ООН и НПО «Праксис» привлекли внимание общественности к недостаткам в процедуре поздней регистрации рождения: не

прошедшие процедуру регистрации и не имеющие документов лица ромской национальности зачастую не соответствовали установленным критериям. Не имея возможности пройти эту сложную процедуру без юридической помощи, они нередко оставались без свидетельства о рождении.

Совместно с Сербским центром правовых исследований НПО «Праксис» и УВКБ ООН, используя средства, выделенные по линии проекта БДИПЧ «Передовой опыт в области интеграции лиц ромской национальности», организовали встречу специалистов для подготовки предложений с целью решения на законодательном уровне проблемы лиц, не имеющих документов. Заручившись принципиальной поддержкой со стороны Бюро омбудсмена, партнеры по реализации проекта организовали насыщенный диалог с депутатами парламента, проводили **совместную информационно-разъяснительную работу и на постоянной основе занимались повышением уровня осведомленности общественности**, акцентируя внимание на серьезности проблемы и необходимости поиска эффективных решений. Эти усилия увенчались подготовкой проекта типового закона о правовом статусе личности с последующим внесением поправок в **Закон о гражданско-правовых процедурах**, которые были приняты 31 августа 2012 года. Согласно этим поправкам предусматривается упрощенная процедура определения времени и места рождения лиц, которым в течение долгого срока не удавалось выполнить сложные административные требования, что наконец позволит зарегистрировать факт их рождения.

Это позволило сократить число лиц, остающихся «незаметными» в юридическом отношении и способствовало предотвращению безгражданства, поскольку эти проблемы передавались следующим поколениям. Результаты проведенной работы подтверждаются итогами опроса среди рома, ашкали и египтян в Сербии, проведенного УВКБ ООН в июне 2016 года («Жители Сербии, которым угрожает безгражданство. Доклад о результатах работы за 2010–2015 годы»), который показал, что число лиц, не имеющих удостоверяющих личность документов, среди этих групп населения с **2010 по 2015 год значительно снизилось** – с 6,8

до 3,9 процента. В докладе содержатся рекомендации о необходимости дополнительных мер по устранению последних препятствий, связанных с регистрацией рождения и места проживания, а также с получением удостоверений личности, то есть крайне важных мер для подтверждения гражданства всеми заинтересованными лицами.

См. документ УВКБ ООН *Persons at Risk of Statelessness in Serbia – Progress Report 2010–2015* (электронный ресурс) [Жители Сербии, которым угрожает безгражданство. Доклад о результатах работы за 2010–2015 годы], Белград, июнь 2016 г. Доступно по ссылке: [http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR\\_Brosura\\_Apatridi\\_ENGLESKI.pdf](http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR_Brosura_Apatridi_ENGLESKI.pdf) – яз. англ.

### Повышение доступности процедур регистрации актов гражданского состояния и оформления документов

В большинстве государств учет проживающих на их территории лиц осуществляется с помощью записей актов гражданского состояния<sup>80</sup>. Зачастую пред условием для официального признания человека в качестве гражданина страны является доступность процедур регистрации актов гражданского состояния и оформления документов. Лица без гражданства, возможно, имеют законные связи с тем или иным государством и могут даже иметь гражданство в соответствии с законом соответствующей страны; однако доказать наличие этих связей в отсутствие регистрации актов гражданского состояния и соответствующих документов может быть крайне сложно.

В 2013 году Совет ООН по правам человека подчеркнул важность обеспечения доступности процедур оформления документов, удостоверяющих гражданство<sup>81</sup>. По данным УВКБ ООН, по меньшей мере в 20 процентах всех государств имеются группы населения, представители которых вправе приобрести гражданство в соответствии с законом своей страны, но не в состоянии получить документы, подтверждающие гражданство<sup>82</sup>. Безгражданство зачастую является следствием наличия дорогостоящих сложных процедур и бюрократических требований для приобретения или подтверждения гражданства, а также для оформления соответствующих документов,

подтверждающих гражданство. Поэтому необходимо обеспечить физическую и финансовую доступность таких процедур, а также недопущение дискриминации. В случае выявления подобных пробелов представители профильных государственных органов могут обратиться в специализированные ведомства и к экспертам в области права за предоставлением консультаций по вопросу восполнения этих пробелов.

Государства имеют в своем распоряжении множество способов для упрощения и повышения доступности процедур регистрации актов гражданского состояния и оформления документов. В своем Заключении по вопросам регистрации актов гражданского состояния, которое было принято в 2013 году, Исполнительный комитет УВКБ ООН отмечает следующее:

*(...) регистрация актов гражданского состояния и соответствующая документация, особенно регистрация рождения как подтверждение факта рождения лица, способствуют повышению уровня защиты и осуществлению долгосрочных решений, в том числе путем документального обоснования связей со странами происхождения,*

*(...) отсутствие регистрации актов гражданского состояния и соответствующей документации может ставить людей в уязвимое положение ввиду наличия риска стать лицом без гражданства и сопряженных с этим рисков для осуществления защиты, и что регистрация рождения во многих случаях имеет крайне важное значение для сокращения и предотвращения безгражданства, (...).*

Кроме того, Исполнительный комитет:

*d) призывает государства сделать доступной процедуру регистрации актов гражданского состояния, в частности, посредством:*

- i. принятия упрощенных административных процедур и, при необходимости, создания в других государственных структурах служб по вопросам регистрации актов гражданского состояния, в том числе связанных с рождением ребенка, медицинским обслуживанием матери и ребенка, иммунизацией и образованием;*



## Глава V

- ii. *регулярного проведения информационно-разъяснительных кампаний или профилактической работы в общинах;*
- iii. *принятия необходимых мер для охвата сельских или отдаленных районов, например, путем создания передвижных пунктов записи актов гражданского состояния;*
- iv. *рассмотрения возможности бесплатной регистрации рождения и смерти в соответствии с национальными законами и нормами, в частности упрощения процедуры поздней регистрации и отмены регистрационных сборов и штрафов в случае поздней регистрации;*
- v. *содействия в составлении медицинского заключения о причинах смерти;*

*е) призывает государства, при необходимости, обращаться за предоставлением технической и иной помощи к другим государствам, УВКБ ООН и другим учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, при участии гражданского общества и региональных организаций<sup>83</sup>.*

УВКБ ООН и структуры ОБСЕ могут оказывать государствам-участникам по их просьбе техническую и иную помощь в повышении доступности процедур регистрации актов гражданского состояния и оформления документов. В качестве примера можно упомянуть совместную работу УВКБ ООН, ВКНМ и Европейской комиссии по оказанию правительствам стран Юго-Восточной Европы поддержки в преодолении многолетней проблемы наличия лиц, не имеющих документов, и устранении причин безгражданства в регионе. Состоявшаяся в Загребе 26–27 октября 2011 года *Конференция по вопросам выдачи документов и регистрации актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе* завершилась принятием Боснией и Герцеговиной, Косово, Сербией, Хорватией, Черногорией и бывшей югославской Республикой Македония Загребской декларации и достижением соглашения об «устранении всех препятствий для удовлетворения необходимости в выдаче документов и регистрации жителей, в особенности лиц, находящихся в уязвимом положении»<sup>84</sup> путем принятия ряда мер.

Согласно Загребской декларации, государствам-участникам рекомендуется, в частности, внести в законодательство поправки, в соответствии с которыми упрощается регистрация детей при рождении и на более поздних этапах жизни, отменяется плата за выдачу документов, создаются национальные координационные механизмы, поощряется сотрудничество между различными субъектами на всех уровнях, предусматривается активное вовлечение представителей ромской национальности и других меньшинств в соответствующие процессы на всех их этапах, а также активизируется двустороннее сотрудничество в вопросах ускорения обмена информацией о не имеющих документов лицах и признания существующих документов.

Спустя два года было проведено мероприятие по подведению текущих итогов, сопредседателями которого выступили представители Европейской комиссии, ВКНМ и УВКБ ООН. Отметив наличие значительного прогресса, сопредседатели вместе с тем в своих заключениях отдельно рекомендовали государствам *«освободить лиц, находящихся в уязвимом с социальной точки зрения положении, от уплаты сборов за регистрацию актов гражданского состояния и оформление документов, а также за регистрацию по месту проживания и оказывать им, при необходимости, бесплатную юридическую помощь»*<sup>85</sup>. Эти меры являются основными механизмами, упрощающими регистрацию актов гражданского состояния (подробно см. в главе VI раздел «Совместная работа ВКНМ, УВКБ и Европейской комиссии: Загребская декларация о выдаче документов и регистрации актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе»).

Сотрудники Контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти, со своей стороны, неоднократно подчеркивали важность осуществления регистрации актов гражданского состояния, в частности, представителей ромской национальности и родственных групп и организовывали мероприятия на эту тему. Приведенный ниже пример передового опыта иллюстрирует приложенные усилия.

## **Пример передового опыта. Выявление препятствий на пути к регистрации актов гражданского состояния и получению удостоверяющих личность документов лицами ромской национальности в Украине**

---

В 2014 году в подготовленном БДИПЧ ОБСЕ Докладе об оценке положения лиц ромской национальности в Украине и последствий сложившейся кризисной ситуации в качестве одной из ключевых трудностей, с которыми продолжают сталкиваться лица ромской национальности в Украине, называется отсутствие у них удостоверяющих личность документов и свидетельств о регистрации актов гражданского состояния, таких как паспорта и свидетельства о рождении. И в национальной **Стратегии защиты и интеграции в украинское общество представителей ромского национального меньшинства на период до 2020 года**, принятой правительством Украины в апреле 2013 года, и в принятом позднее Национальном плане действий по реализации Стратегии признается отсутствие у многих лиц ромской национальности удостоверяющих личность документов, а также необходимость урегулирования этой ситуации посредством принятия конкретных политических мер.

В стремлении оказать украинским властям поддержку в их усилиях по более глубокому изучению трудностей, с которыми сталкиваются лица ромской национальности при регистрации актов гражданского состояния и оформлении удостоверяющих личность документов, и определению конкретных мер по преодолению этих трудностей БДИПЧ ОБСЕ совместно с Бюро Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека организовало в ноябре 2015 года семинар для специалистов, посвященный вопросу **доступа лиц ромской национальности к процедурам оформления удостоверяющих личность документов и регистрации актов гражданского состояния в Украине**. Для ознакомления участников с примерами передового опыта на семинар были приглашены специалисты УВКБ ООН из Сербии и Черногории.

Впервые в Украине был организован форум для ведения диалога между представителями органов власти и ромскими организациями гражданского общества в целях: i) выявления препятствий и поиска практических решений для преодоления сложившейся ситуации с отсутствием у лиц ромской национальности в Украине удостоверяющих личность документов и документов о регистрации актов гражданского состояния; ii) ознакомления с практическими мерами, принимаемыми в различных областях Украины; iii) ознакомления с примерами передового опыта, наработанного в других частях региона ОБСЕ, и извлеченными уроками, которые могут послужить основой для разработки соответствующих обязательств ОБСЕ и международных правозащитных стандартов.

*См. БДИПЧ ОБСЕ, Summary Report: Expert Seminar on Access to Identification and Civil Registration Documents by Roma in Ukraine (электронный ресурс) [Краткий отчет: семинар специалистов по вопросу о доступе к процедурам оформления удостоверяющих личность документов и регистрации актов гражданского состояния лицами ромской национальности в Украине], 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/211996> – яз. англ.*

## Активизация сотрудничества между заинтересованными сторонами

При всей важности законодательства, регулирующего процесс регистрации и выдачи документов, необходимо также наличие соответствующих административных органов, наделенных достаточными полномочиями и ресурсами для обеспечения функционирования предусмотренных законом точных и инклюзивных систем регулирования вопросов, касающихся правового статуса личности. Иными словами, правильно составленные законы, регулирующие вопросы регистрации населения, регистрации рождения, выдачи удостоверяющих личность документов и проездных документов, а также получения медицинских и образовательных услуг и т.п. должны подкрепляться административными, техническими и кадровыми ресурсами для поддержания прочной и инклюзивной системы.

Чтобы установить, считает ли государство конкретное лицо своим гражданином, необходимо определить, какое(ие) ведомство(а) является(ются) компетентным(и) органом(ами) власти по вопросам гражданства в соответствующей стране. Компетенция в данном контексте относится к полномочиям органа, отвечающего за предоставление или лишение гражданства, либо за уточнение статуса гражданства в тех случаях, когда гражданство предоставляется или прекращается автоматически. Компетентный орган или органы в каждом государстве разные, и во многих случаях в этой сфере действует не один компетентный орган, а несколько, что делает межведомственное сотрудничество и координацию действий необходимой предпосылкой для преодоления существующих трудностей<sup>86</sup>.

Например, и в Загребской декларации 2011 года, и в Заключениях сопредседателей от 2013 года говорится о необходимости укрепления сотрудничества между государственными органами, объединениями гражданского общества, учреждениями ООН и другими заинтересованными сторонами. Этого можно добиться, например, путем создания национального координационного механизма или официального оформления сотрудничества посредством подписания меморандума о взаимопонимании (MoV). В связи с этим сопредседатели отметили некоторые позитивные сдвиги законодательного и административного характера, которые имели место после принятия Загребской декларации. Так, например, в сотрудничестве между заинтересованными сторонами наблюдался переход от единичных обменов на рабочем уровне к подписанию MoV между государственными ведомствами, объединениями гражданского общества и УВКБ ООН. Сам процесс сопровождался созданием технической рабочей группы по реализации MoV<sup>87</sup>.

В рекомендациях международных организаций постоянно поднимается вопрос о необходимости активизации двустороннего и регионального сотрудничества и обоюдного признания документов действительными в этом процессе странами. Сопредседатели вновь выразили озабоченность по поводу того, что *«лица, не имеющие документов, вынуждены въезжать в страну их предыдущего проживания для получения документов о регистрации актов гражданского*

*состояния, необходимых для регистрации ребенка, оформления права на свое собственное пребывание в стране их настоящего проживания или для подтверждения или приобретения гражданства». Поэтому в подготовленные ими Заключения была включена рекомендация об «активизации двусторонних обменов на рабочем уровне с целью поиска практических решений и альтернативных способов урегулирования проблемы лиц, не имеющих документов, без необходимости, в частности, пересечения границ»<sup>88</sup>.*

### **Пример передового опыта. Присоединение Хорватии к Конвенции 1961 года сопровождается усилиями, направленными на улучшение положения не имеющих документов лиц ромской национальности в регионе**

После присоединения в 2011 году к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства Хорватия продемонстрировала свою приверженность цели преодоления проблемы безгражданства не только на территории страны, но и в регионе в целом. Она стала местом проведения **Региональной конференции по вопросам выдачи документов и регистрации актов гражданского состояния в странах Юго-Восточной Европы** (Загреб, октябрь 2011 года), которая была организована совместными усилиями УВКБ ООН, ВКНМ ОБСЕ и Европейской комиссии. На конференции Босния и Герцеговина, Косово, Сербия, Хорватия, Черногория и бывшая югославская Республика Македония приняли совместную **Загребскую декларацию**, в которой содержится призыв коллективными усилиями, прилагаемыми как на национальном, так и на региональном уровне, улучшить положение дел с выдачей гражданских документов членам ромских общин.

После проведения в октябре 2011 года этой конференции, на региональном и национальном уровне был принят целый ряд мер, способствовавших выполнению многих из содержащихся в Декларации рекомендаций. К их числу относится внесение изменений в

законодательные и административные процедуры для упрощения регистрации и выдачи документов о гражданском состоянии, а также укрепление двустороннего сотрудничества.

В 2012 году правительством Хорватии была принята **Национальная стратегия интеграции лиц ромской национальности на 2013–2020 годы**, целью которой является урегулирование статуса всех лиц ромской национальности, имеющих прочные связи с Хорватией, к 2020 году.

См. УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions* (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 9: присоединиться к конвенциям ООН о безгражданстве], 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/553f617f4.html> – яз. англ. См. также Стефани Вольденберг, *Access to Civil Documentation and Registration in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Доступ к регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html> – яз. англ.

### Недопущение безгражданства в случае правопреемства государств

Образование новых государств и переход территории от одних существующих государств к другим во многих случаях приводили к возникновению массового безгражданства. По данным УВКБ ООН, по меньшей мере 620 тысяч человек по всему миру остаются без гражданства в результате правопреемства государств, произошедшего в течение последних тридцати лет<sup>89</sup>.

Правопреемство государств имеет место в тех случаях, когда происходит:

- переход части территории от одного государства к другому;
- отделение части территории одного государства и образование одного или нескольких новых государств; или
- распад государства с образованием двух или более государств.



При отделении от государства или его распаде большинство лиц, проживающих на его территории, автоматически становятся гражданами новых независимых государств после принятия законодательства о гражданстве, но при этом значительное количество людей может остаться апатридами. Особенно высоким может быть риск безгражданства в случае миграционных перемещений до провозглашения независимости или в момент ее провозглашения, а также в случае проявления дискриминации в отношении членов маргинализованных этнических и социальных групп. То же самое может произойти и в случае перехода той или иной территории от одного государства к другому.

Поэтому крайне важно содействовать сотрудничеству между властями соответствующих (будущих) государств и продвигать идею заключения соглашений и принятия законодательства, не допускающих возникновения безгражданства, например, посредством предоставления гражданства по признаку проживания на соответствующей территории. Соответствующие государства должны принять надлежащие меры с целью не допустить возникновения случаев безгражданства в результате правопреемства государств, а также меры по преодолению возникающих трудностей<sup>90</sup>.

*В статье 10 Конвенции 1961 года содержатся конкретные обязательства по этому вопросу:*

*1. Во всякий международный договор между Договаривающимися государствами, предусматривающий передачу территории, должны быть включены положения, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом 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 лицам, которые в противном случае стали бы апатридами в результате такой передачи или такого приобретения.*

В 1999 году Комиссия международного права приняла всесторонне подготовленные *Тексты проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств*<sup>91</sup>, в которых изложены принципы, позволяющие избежать безгражданства в случаях правопреемства государств. Генеральной Ассамблее ООН предстоит рассмотреть вопрос разработки конвенции или декларации на основе этих статей. В Европе соответствующие субъекты могут руководствоваться также *Конвенцией 2006 года о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств*, а также статьями 18–20 *Европейской конвенции 1997 года о гражданстве*.

### **Пример передового опыта.**

#### **Правопреемство государств: Молдова выдает удостоверяющие личность документы гражданам бывшего Советского Союза, чтобы предотвратить безгражданство.**

---

До конца 2012 года, спустя 21 год после распада Советского Союза, более 220 000 жителей Республики Молдова имели просроченные удостоверяющие личность документы времен Советского Союза и при этом не имели УЛ, выданных Молдовой или каким-либо другим из образовавшихся на месте СССР государств. Из-за просроченных УЛ эти люди были лишены возможности пользоваться в полном объеме основными гражданскими правами, например, избирательным правом или правом на получение социальной помощи. Правительство неоднократно призывало жителей получить УЛ Молдовы, но первых успехов удалось достичь, только когда в 2014 году была инициирована кампания по бесплатной выдаче новых УЛ.

Поскольку многие пожилые люди живут на тысячу молдавских лей (около 50 долл. США) в месяц, стоимость оформления нового УЛ приблизительно в 10 долл. США превышала сумму, которую большинство из них могли себе позволить. При поддержке со стороны УВКБ ООН среди пенсионеров Молдовы были распространены информационные листовки о проводившейся кампании. Власти страны задействовали мобильные группы для охвата тех жителей, которые не могли добраться до паспортного стола, а организация-партнер УВКБ ООН, Юридический адвокатский центр (ЮАЦ), открыла «горячую линию» для предоставления бесплатных юридических консультаций.

С января 2013 по июнь 2015 года в общей сложности 212 000 человек (каждый двадцатый гражданин Молдовы) воспользовались предлагавшимися в ходе кампании возможностями; таким образом, эта кампания стала **одной из самых масштабных европейских кампаний по решению проблемы безгражданства с начала века.**

По мнению УВКБ ООН, основным фактором, способствовавшим успеху этого проекта, было наличие политической воли; этот проект служит примером передового опыта, который может быть воспроизведен в других ситуациях. В рамках проводимой УВКБ ООН кампании #IBelong («Я принадлежу»), направленной на ликвидацию безгражданства к 2024 году, Управление участвовало в организации поездки чиновников и представителей НПО из Армении для ознакомления с успехами Молдовы.

См. размещенный в сети материал УВКБ ООН *How small Moldova ran one of Europe's largest campaigns to prevent and address statelessness* (электронный ресурс) [Как маленькая Молдова провела одну из крупнейших в Европе кампаний по предотвращению и решению проблемы безгражданства], доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/ibelong/2674/> – яз. англ.

### **Присоединение к конвенциям ООН о безгражданстве**

До того момента, как в 1995 году Генеральная Ассамблея ООН обратилась к УВКБ ООН с просьбой активно пропагандировать присоединение к Конвенции, ни одно из международных ведомств не

занималось работой по содействию присоединению государств к конвенциям о безгражданстве<sup>92</sup>. Вследствие этого и несмотря на важность этих конвенций, к ним присоединились намного меньше государств, чем ко многим другим договорам о защите прав человека. Некоторые государства не спешили присоединяться к ним по причине неверного представления о характере обязательств, налагаемых этими конвенциями; так, например, некоторые считали, что эти конвенции налагают обременительные требования, касающиеся отчетности (на деле Конвенция 1961 года вообще не содержит требований по отчетности, а требования об отчетности согласно Конвенции 1954 года минимальны)<sup>93</sup>. Поскольку безгражданство является сферой, которая регулируется в соответствии с нормами международного права, где общепризнанные стандарты особенно важны, Генеральная Ассамблея ООН<sup>94</sup> и Исполнительный комитет УВКБ ООН<sup>95</sup> в течение последнего десятилетия продолжали стимулировать государства к рассмотрению вопроса о присоединении к конвенциям 1954 и 1961 годов.

В последние годы в этой области наблюдается значительное продвижение вперед. С 2011 года, когда УВКБ ООН инициировало кампанию по увеличению количества государств, присоединившихся к конвенциям о безгражданстве, во всем мире к Конвенции 1954 года присоединились еще 24 государства, а к Конвенции 1961 года – еще 31 государство<sup>96</sup>. По состоянию на октябрь 2016 года из 57 государств-участников ОБСЕ 40 являлись участниками Конвенции 1954 года и 33 — участниками Конвенции 1961 года. К числу тех государств-участников ОБСЕ, которые присоединились к одной или обеим конвенциям за последние пять лет, относятся: Турция (2015 год), Италия (2015 год), Бельгия (2014 год), Грузия (2014 и 2011 годы), Литва (2013 год), Черногория (2013 год), Украина (2013 год), Болгария (2012 год), Португалия (2012 год), Молдова (2012 год), Туркменистан (2012 и 2011 годы), Хорватия (2011 год) и Сербия (2011 год) (см. Приложение 1, в котором приводится информация о государствах-участниках ОБСЕ и партнерах по сотрудничеству, которые являются участниками конвенций 1954 и 1961 годов. См. приложения 2 и 3, в которых приведены типовые акты о присоединении к обеим конвенциям).

ОБСЕ и УВКБ ООН послужили платформой для обмена между государствами-участниками информацией и примерами передового опыта по вопросам, которые касались безгражданства. К недавним примерам относится состоявшаяся в сентябре 2016 года *Региональная конференция, посвященная присоединению к конвенциям о безгражданстве*, где представители государственных органов из Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана обменялись подробной информацией о законодательстве, процедурах, миграционных трудностях более широкого характера, проблемах национальной безопасности, вопросах выдачи документов и т.п. с представителями Туркменистана, Грузии и Молдовы — стран, которые уже присоединились к конвенциям.

На национальном уровне в августе 2016 года представители государственных органов Таджикистана провели диалог о присоединении к конвенциям о безгражданстве на встрече за «круглым столом», организованной УВКБ ООН. На нее были приглашены представители правительств Молдовы и Грузии для обмена опытом и ознакомления участников с трудностями, с которыми столкнулись их страны до и после присоединения к конвенциям<sup>97</sup>.

### Пример передового опыта. Республика Кыргызстан: урегулирование масштабных случаев безгражданства

---

В начале 1990-х годов Кыргызстан был одной из стран, куда в основном устремлялись беженцы из Таджикистана, ставшие апатридами, поскольку покинули Таджикистан до того, как в стране был принят первый закон о гражданстве. Упрощение процедуры натурализации, которую прошли примерно 10 000 этих беженцев в период с 2004 по 2007 год, стало крупным достижением в деле урегулирования положения беженцев посредством **интеграции на местах**, а также в деле **преодоления ситуации затянувшегося безгражданства**.

С учетом того, что многие люди еще не заменили свои паспорта, полученные в Советском Союзе, и не подтвердили свое гражданство,

## Глава V

Кыргызстан в 2007 году принял Закон о гражданстве Кыргызской Республики. В новом Законе о гражданстве предусмотрено несколько способов сокращения безгражданства, в том числе признание в качестве граждан бывших граждан Советского Союза, являющихся апатридами, при условии, что они смогут доказать, что проживали в Кыргызстане в течение предыдущих пяти лет. Кроме того, этим законом был введен **упрощенный порядок натурализации** для лиц, способных доказать наличие связей с Кыргызстаном. Согласно последующим изменениям, для решения проблемы безгражданства среди определенных категорий населения был расширен перечень критериев, в соответствии с которыми люди могли бы воспользоваться этой процедурой.

По итогам опросов, проведенных УВКБ ООН и его партнерами, был дан старт **межведомственному процессу урегулирования проблемы безгражданства**, в частности, посредством организации ежегодных встреч на высшем уровне по вопросам предотвращения и сокращения безгражданства и принятия **Национального плана действий по предотвращению и сокращению безгражданства**.

Был реализован ряд важных **инициатив**, касавшихся дальнейших мер по урегулированию ситуации с безгражданством в Кыргызстане. С 2009 по 2012 год благодаря этим инициативам примерно 45 000 людей получили помощь в замене старых советских паспортов, а около 2000 бывших апатридов смогли получить гражданство согласно указу президента, причем во многих случаях при поддержке со стороны УВКБ ООН и его партнеров из числа НПО Кыргызстана. Кроме того, в новых правилах, касающихся гражданства, которые были приняты в 2013 году, предусматривается ряд важных процессуальных гарантий относительно процесса определения следующих моментов: является ли лицо гражданином Кыргызстана, не имеет гражданства страны или является лицом без гражданства.

К числу тех, кто воспользовался этими инициативами, принадлежат представители **общины мугатов (люли)** в Кыргызстане. С 2014 года 550 членам общины люли была оказана бесплатная юридическая

помощь, а 535 лицам были выданы национальные удостоверяющие личность документы, что позволило им получить доступ к медицинскому обслуживанию, получению пособий на детей, а также реализовать избирательное право.

В период с 2014 по 2016 год в рамках осуществления Национального плана действий правительство Кыргызстана, занимающиеся юридическими вопросами НПО и УВКБ ООН проводили совместную работу по урегулированию оставшихся случаев безгражданства. По всей стране, в том числе в отдаленных деревнях, работали 68 мобильных групп, которые предоставляли бесплатные юридические консультации и помогали подавать ходатайства о выдаче документов или об определении гражданства. К ноябрю 2016 года государственными органами были зарегистрированы около 12 000 ходатайств и приняты решения почти по 9000 дел, согласно которым были выданы документы, предоставлено гражданство или проведена процедура его определения.

См. УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness* (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 1: Урегулирование существующих масштабных случаев безгражданства], 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html> – яз. англ.

Новостные материалы УВКБ ООН, *В Кыргызстане восстановили документы 9000 человек и обновили Национальный план действий по ликвидации безгражданства* (электронные ресурсы), 11 ноября 2016 года, доступно по ссылке: <http://unhcr.kz/rus/news-of-the-region/news/2618/>; <http://unhcr.kz/rus/news-of-the-region/press-releases/2493/>.

### **V.3. Сокращение безгражданства: поиск решений для не имеющих гражданства групп населения**

Зачастую масштабные случаи безгражданства связаны с тем, что те или иные группы населения были исключены из процесса на момент приобретения государством независимости или его распада, порой по причине проявления дискриминации. Такие ситуации, как правило, носят затяжной характер. УВКБ ООН уделяет, в частности, особое



внимание оказанию государствам содействия в поиске оптимальных решений для урегулирования ситуаций такого затянувшегося безгражданства<sup>98</sup>, а основной задачей *Глобального плана действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы* является урегулирование существующих масштабных случаев безгражданства.

Государства все отчетливее осознают негативное воздействие явления безгражданства на реализацию широкого спектра прав человека, включая право на труд, медицинские услуги и образование, а также право на регистрацию рождения и получение удостоверяющих личность документов. Все большую обеспокоенность вызывают негативные последствия безгражданства с точки зрения социально-экономического развития и безопасности людей. Как следствие, все большее количество государств принимают меры по разрешению затянувшихся ситуаций, и развитие событий в последнее время в ряде стран указывает на вероятность улучшений в ближайшие годы.

Некоторые государства покончили с ситуациями, когда большое количество людей не имеют гражданства. Этого удалось добиться посредством **внесения изменений в правила приобретения гражданства**, согласно которым апатриды автоматически рассматриваются в качестве граждан государства при условии, что они соответствуют определенным объективным критериям, подтверждающим их тесные связи с данной страной. Чаще всего эти критерии применяются к лицам без гражданства, рожденным на территории страны или проживавшим там по состоянию на определенную дату (либо являющимся потомками таких лиц). Как правило, это наиболее эффективный способ урегулирования ситуаций массового безгражданства, поскольку в таких случаях лица, которых затронула эта проблема, не должны предпринимать каких-либо действий для приобретения гражданства. Однако, необходимо наличие процедур, согласно которым таким лицам обеспечивается возможность получения документов, подтверждающих их гражданство.

Другие государства используют **не автоматические, а упрощенные процедуры приобретения гражданства**. К их числу относятся процедуры, согласно которым гражданство приобретается только после подачи ходатайства (но предоставление гражданства носит недискреционный характер) или в порядке натурализации (как

правило, это дискреционная процедура). Неавтоматические процедуры обычно менее эффективны при урегулировании ситуаций без гражданства, поскольку в этом случае заинтересованному лицу нужно обратиться с ходатайством о приобретении гражданства. По разным причинам, в том числе в связи с отсутствием информации о праве на подачу ходатайства и связанных с этим процедурах, затрудненным физическим доступом либо бедностью, некоторые апатриды могут оказаться не в состоянии воспользоваться такой процедурой. Кроме того, согласно процедурам натурализации, органы государственной власти по своему усмотрению могут отклонять ходатайства, а также в некоторых случаях необоснованно затягивать процесс предоставления гражданства. Большинство государств-преемников бывшего Советского Союза включили в свое законодательство о гражданстве положения об упрощенном порядке натурализации или приобретения гражданства, распространяющиеся на граждан бывшего Советского Союза, имеющих связи с данной страной, но не получивших гражданство автоматически на момент распада СССР.

Согласно Конвенции 1954 года, государства обязаны упростить натурализацию лиц без гражданства (статья 32). Это обязательство может быть реализовано, например, посредством сокращения или отказа от предъявляемых к заявителям требований, касающихся места проживания, уровня дохода и владения языком, а также посредством освобождения их от уплаты сборов или обязанности представлять подтверждающие документы. В *Европейской конвенции 1997 года о гражданстве* также прямо установлено обязательство об упрощении натурализации лиц без гражданства<sup>99</sup>. Независимо от того, являются ли государства участниками этих конвенций, они обязаны соблюдать принцип недопустимости дискриминации применительно к критериям и процедурам натурализации.

Для того, чтобы процедуры натурализации и прочие процессы, связанные с предоставлением гражданства, прошли успешно, как правило, требуется, чтобы у лиц без гражданства была возможность получить достаточную информацию и консультации, а также эффективный доступ к этим процедурам<sup>100</sup>. Практика показала, что особенно полезной была практическая вовлеченность организаций и объединений

гражданского общества, например в форме участия в информационных кампаниях и кампаниях по предоставлению гражданства, а также программах по оказанию юридической помощи.

Несмотря на то, что за последние годы наблюдается ряд позитивных сдвигов в урегулировании ситуаций затянувшегося безгражданства, тот факт, что количество лиц без гражданства по-прежнему велико, указывает на необходимость наращивания усилий в этой области и активизации оперативных мер<sup>101</sup>.

### **Пример передового опыта. Безгражданство в результате правопреемства государств: упрощение порядка натурализации лиц без гражданства в связи с проведением правовых и административных реформ в Российской Федерации**

В результате распада бывшего Советского Союза миллионы людей в новом независимом государстве – Российской Федерации – остались без гражданства. Согласно пункту 1 статьи 13 Федерального закона 1991 года «О гражданстве РФ» (Закон 1991 года о гражданстве), гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории Российской Федерации по состоянию на день вступления в силу данного Закона. Однако, они были вправе заявить о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации в течение одного года с момента вступления в силу указанного закона.

После 1992 года Российская Федерация по-прежнему привлекала многочисленных мигрантов из других бывших республик Советского Союза, которые также стали независимыми государствами. К концу 1990-х годов многие граждане бывшего СССР, проживавшие в Российской Федерации, не предприняли конструктивных действий для урегулирования своего статуса гражданина ни в РФ, ни в других государствах, с которыми они имели связь. Некоторые из них автоматически стали гражданами других новообразованных государств, иногда даже не подозревая об этом, тогда как другие остались без граждан-

ства, поскольку в силу личных обстоятельств не соответствовали критериям для получения гражданства какой-либо страны.

За последние 15 лет процесс натурализации сотен тысяч не имевших гражданства граждан бывшего Советского Союза был упрощен в связи с проведенными в Российской Федерации **правовыми и административными реформами**. Блок высокоэффективных реформ был предусмотрен **Законом 2002 года «О гражданстве РФ»**, при разработке которого были учтены практические рекомендации международных экспертов в области права о способах решения проблемы безгражданства в условиях правопреемства государств.

Введение **упрощенного порядка натурализации**, которым можно было воспользоваться с 2003 по 2009 год и согласно которому предусматривалась отмена наиболее трудновыполнимых требований, позволило гражданам бывшего СССР приобрести российское гражданство. В 2009 году в закон 2002 года о гражданстве были внесены поправки, согласно которым был расширен перечень лиц, имеющих право на получение гражданства в упрощенном порядке.

С 2003 по 2012 год более 650 000 апатридов получили российское гражданство, воспользовавшись процедурой натурализации, что стало одним из наиболее успешных примеров сокращения безгражданства за последнее десятилетие.

См. УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness* (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 1: урегулирование существующих массовых случаев безгражданства], 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html> – яз. англ.

#### V.4. Защита лиц без гражданства

Несмотря на предпринятые государствами-участниками усилия по предотвращению и сокращению безгражданства, этот феномен по-прежнему существует. Поэтому лица без гражданства должны

пользоваться защитой до тех пор, пока их затруднительное положение не будет урегулировано посредством приобретения ими эффективного гражданства.

### Типичные проблемы защиты, с которыми сталкиваются лица без гражданства

Лица без гражданства зачастую сталкиваются с самыми разнообразными угрозами их безопасности и ограничениями прав. Эти угрозы и ограничения могут быть преодолены или, по меньшей мере, смягчены, если на национальном уровне действует режим защиты лиц без гражданства. Ниже приведен неполный перечень типичных трудностей, с которыми часто сталкиваются лица без гражданства. Эти трудности зачастую связаны с отсутствием законодательных норм, регулирующих положение лиц без гражданства, а иногда – с проявлениями дискриминации и злоупотреблениями со стороны органов власти.

#### Типичные проблемы защиты, с которыми сталкиваются лица без гражданства:

- трудности с регистрацией рождения и получением свидетельства о рождении;
- отсутствие документов, удостоверяющих личность, и, как следствие, трудности с признанием правового статуса личности;
- трудности с законным заключением брака;
- ограниченный доступ к образовательным и медицинским услугам или его отсутствие;
- отсутствие доступа к рынку труда;
- ограничения права собственности;
- трудности с заключением договоров, приобретением лицензий для осуществления хозяйственной деятельности или открытием банковских счетов;

- непризнание права на проживание в своей стране с вытекающей отсюда угрозой задержания и/или высылки;
- ограничение свободы передвижения, возможности покидать страну проживания и возвращаться в нее, а также, в некоторых случаях, возможности свободно передвигаться в пределах территории этой страны;
- неоднократное задержание на продолжительное время, особенно в миграционном контексте, а также в тех случаях, когда страна происхождения отказывается разрешить возвращение;
- повышенный риск стать жертвой эксплуатации, торговли людьми, а также сексуального и гендерно-обусловленного насилия.

В особенно уязвимом положении оказываются дети без гражданства, причем их проблемы зачастую остаются вне поля зрения органов власти, поскольку такие дети не в состоянии громко заявить о своем бедственном положении и привлечь к нему внимание. В 2015 году в стремлении показать, чем чревато безгражданство для детей и молодежи, сотрудники УВКБ ООН провели ряд встреч в семи странах, уделяя основное внимание данной категории лиц. Основным моментом подготовленного по итогам этих встреч доклада *«Я здесь и я один из вас: необходимо срочно ликвидировать безгражданство среди детей»* является то, как непризнание в качестве гражданина какой-либо страны может воздвигнуть непреодолимые препятствия на пути к получению образования и адекватного медицинского обслуживания и лишить детей и молодых людей перспектив трудоустройства. В докладе раскрыты разрушительные психологические последствия безгражданства и его пагубное воздействие не только на молодых людей, у которых вся жизнь впереди, но и на их семьи, общины и страны<sup>102</sup>.

## **Встречи, проведенные сотрудниками УВКБ ООН с детьми и молодыми людьми без гражданства: насущная необходимость положить конец безгражданству среди детей**

В 2015 году представители УВКБ ООН провели встречи более чем с 250 детьми и молодыми людьми, а также их родителями и опекунами, в семи странах, расположенных в различных частях мира (Грузия, Доминиканская Республика, Иордания, Италия, Кот-д'Ивуар, Малайзия и Таиланд), основной темой которых стал их опыт жизни без гражданства в детском возрасте. Такое широкое по географическому охвату изучение мнения детей и молодых людей, не имеющих гражданства, проводилось впервые. Многие дети и молодые люди никогда и никому не рассказывали о том, каково жить без гражданства.

### **Образование:**

В ходе встреч, проведенных УВКБ ООН с детьми и молодыми людьми, не имеющими гражданства, было установлено, что они сталкиваются с многочисленными трудностями в плане получения образования. В ряде случаев школьная администрация не допускала в классы детей, не являющихся гражданами страны, или требовала от иностранцев значительно более высокую плату за обучение, что делало получение образования для них недоступным. В других случаях детям без гражданства отказывали в сдаче выпускных экзаменов или не выдавали диплом и свидетельство об окончании учебного заведения, тем самым лишая их возможности получить высшее образование и найти более перспективную работу. К тому же, часто оказывалось, что такие дети лишены права на получение стипендий или студенческих ссуд. Вне зависимости от характера препятствия результат был всегда одинаков – лишение еще одного молодого человека возможности реализовать свой потенциал.



## Охрана здоровья:

Многие молодые люди без гражданства и их родители были вынуждены отказываться от профессиональной медицинской помощи даже в случае серьезного заболевания или травмы. Наличие ограничений на перемещение, чрезмерно высокая стоимость медицинских услуг для иностранцев, дискриминация и недостаток знаний об охране здоровья часто становились препятствием для получения этими молодыми людьми медицинской помощи. В ряде случаев отсутствие документов о гражданстве означало, что не имевшие гражданства матери рожали детей дома, а не в больнице, что осложняло доступ к процедуре регистрации рождения. А те, кто смог приобрести гражданство во взрослом возрасте, продолжали испытывать последствия психологической травмы, полученной в результате отсутствия гражданства в детстве.

## Жизнь в детском возрасте:

Помимо того, что из-за отсутствия гражданства дети лишаются права на получение образования и охрану здоровья, многие из них не могли в полной мере чувствовать себя в безопасности, играть, изучать мир, т.е. просто быть детьми. Поскольку в стране, которую они считали своей собственной, их воспринимали как чужаков, многим из них с детского возраста приходилось сталкиваться с дискриминацией. Некоторые из них уже прошли через испытания, заставившие их слишком быстро повзрослеть, например, работали с юных лет, проживали в небезопасных жилищных условиях или испытывали на себе притеснения со стороны органов власти. В более экстремальных случаях не имевшие гражданства девочки и мальчики подвергались риску эксплуатации и неподобающего обращения.

## Трудоустройство:

Если вопрос о гражданстве оставался нерешенным, это создавало новые непреодолимые препятствия для многих молодых людей, вступающих во взрослую жизнь. Юноши и девушки без гражданства, опрошенные в ходе работы над этим докладом, чаще всего были расстроены отсутствием работы, соответствующей их способностям, амбициям и потенциалу. Наличие препятствий на пути к образованию и к свободе передвижения являлось основной причиной ограничения возможностей для трудоустройства и лишало многих из них шансов вырваться из замкнутого круга бедности и маргинализации, в котором последствия безгражданства переходили от предыдущего поколения к следующему. Все опрошенные молодые люди без гражданства были вынуждены довольствоваться жизненными условиями, которые позволяли им удовлетворять базовые потребности, но были далеки от того будущего, которое они себе представляли.

См. УВКБ ООН, «Я здесь и я один из вас: необходимо срочно ликвидировать безгражданство среди детей» [*I Am Here, I Belong: The Urgent Need to End Childhood Statelessness*], ноябрь 2015, доступно по ссылке: <http://www.ref-world.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5710dc544>.

### **Стандарты отношения к лицам, не имеющим гражданства**

Согласно международному законодательству о защите прав человека, государства принимают на себя обязательства и обязанности по соблюдению, защите и осуществлению прав человека. Для обеспечения адекватной защиты лиц без гражданства, в частности, требуется наличие соответствующего законодательства и надлежащих административных механизмов. Конвенция 1954 года по-прежнему является единственным международным договором, непосредственно направленным на регулирование стандартов отношения к лицам, не имеющим гражданства<sup>103</sup>. Поэтому Конвенции отводится ключевая роль в

обеспечении защиты этой социальной группы, находящейся в уязвимом положении.

В статьях 12–32 Конвенции 1954 года провозглашается целый ряд гражданских, экономических, социальных и культурных прав, которые государства должны предоставлять лицам без гражданства. В Конвенции 1954 года эти права сгруппированы в следующие категории:

- правовой статус (в том числе личный статус, имущественные права, право на объединение и право обращения в суд);
- занятия, приносящие доход (в том числе работа по найму, работа на собственном предприятии и доступ к занятию свободными профессиями);
- социальное обеспечение (в том числе система выдачи пайков, жилье, государственное образование, государственная помощь, трудовое законодательство и социальное обеспечение); а также
- административные меры (в том числе административная помощь, свобода передвижения, удостоверяющие личность документы, проездные документы, налоги, вывоз имущества, высылка и натурализация).

Установленный Конвенцией 1954 года режим защиты апатридов дополняется нормами международного законодательства о защите прав человека<sup>104</sup>. В одних положениях международных актов о защите прав человека повторяются права, изложенные в Конвенции 1954 года, а в других закреплены более высокие стандарты отношения к лицам, не имеющим гражданства, или права, которые не были отражены в Конвенции. Особую важность для лиц без гражданства имеет закрепленное в пункте 4 статьи 12 МПГПП право на въезд в свою «собственную страну». Эта норма выходит за рамки права на въезд в страну гражданской принадлежности. Кроме того, согласно этой норме, тем лицам, которые имеют особые связи с соответствующим государством, гарантируется право на въезд и, соответственно, право на пребывание в стране. К таким лицам относятся, например, апатриды, которые давно обосновались в соответствующем государстве, а также лица, лишённые гражданства в нарушение международного законодательства, либо

те, кому было отказано в предоставлении гражданства государства, в силу правопреемства получившего территорию, которая является местом их постоянного проживания.

Признание безгражданства в результате применения процедуры определения статуса лица без гражданства имеет важное значение для более полного соблюдения прав человека в отношении апатридов, в частности, в связи с доступом к получению надежного правового статуса и осуществлением прав, которыми наделяются апатриды согласно Конвенции 1954 года<sup>105</sup>. Однако, эти права распространяются не только на лиц, которые были признаны апатридами в результате применения государством или УВКБ ООН процедуры определения статуса лиц без гражданства. Напротив, права, которыми лицо наделяется согласно Конвенции, связаны с характером присутствия данного лица в государстве, который оценивается с точки зрения прочности его связей с принимающей страной<sup>106</sup>.

В настоящее время все государства, в которых действуют процедуры определения статуса лиц без гражданства, предоставляют право на проживание лицам, которые признаны апатридами, хотя некоторые государства отказывают в предоставлении такого права лицам, которые признаны представляющими угрозу для национальной безопасности или общественного порядка, или лицам, которые могут быть приняты другой страной<sup>107</sup>. Чтобы предоставление апатриду вида на жительство соответствовало стандартам, установленным в Конвенции 1954 года, оно должно сопровождаться предоставлением права на работу, доступа к медицинскому обслуживанию и социальной помощи, а также выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездного документа. Наряду с предоставлением права на проживание государствам также рекомендуется, по мере возможности, оказывать содействие натурализации лиц без гражданства<sup>108</sup>.

Государствам следует содействовать предоставлению лицам без гражданства доступа к административным и судебным средствам правовой защиты, в том числе посредством программ по предоставлению юридических консультаций. Поскольку безгражданство нередко является следствием дискриминации, то при поиске решений могут также потребоваться усилия, направленные на содействие социально-

экономической интеграции. В 2006 году Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендовал государствам *«рассмотреть меры, которые сделают возможной интеграцию людей в ситуациях затянувшегося безгражданства, путем разработки в сотрудничестве с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций образовательных и жилищных программ, а также программ, касающихся получения доходов и доступа к медицинским услугам»*<sup>109</sup>.

В Руководстве УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства (2014 год) содержатся комплексные рекомендации для государственных чиновников, судей и практикующих специалистов, а также ценная информация для определения статуса лиц без гражданства и разработки и реализации законодательства и программ, касающихся защиты апатридов.

---

Следующая страница: **Черногория. Неопределенность безгражданства:** Семья Адемай живет в лагере для беженцев Коник на окраине Подгорицы. Несмотря на то, что рождение всех пятерых детей было зарегистрировано, они не могут получить гражданство, потому что у их родителей нет удостоверений личности. Ситуация детей так и не была решена, несмотря на несколько посещений выездной команды МВД Косово. © УВКБ ООН /Миомир Лабан





## VI. Информационно-разъяснительная деятельность и партнерство

Первым шагом на пути к решению проблемы безгражданства является работа по выявлению основных заинтересованных сторон и повышению уровня их осведомленности. Обмен накопленными знаниями и привлечение внимания к существующим недоработкам необходимы для более глубокого понимания проблемы, которое, в свою очередь, служит фундаментом для разработки стратегий ее решения. Чтобы в полной мере осознать бедственное положение лиц без гражданства и отреагировать на их проблемы, необходимо наряду с повышением уровня осведомленности заинтересованных сторон постоянно проводить информационно-разъяснительную работу и укреплять партнерство между основными участниками.

Ключевая роль в решении проблемы безгражданства отводится государственным структурам, таким как законодательные органы, министерства, местные органы власти, судебные органы и национальные правозащитные организации, а их вовлеченность в этот процесс имеет первостепенное значение. Вопросами гражданства и безгражданства не обязательно занимаются те же государственные органы, которые отвечают за решение проблем национальных меньшинств и принудительного перемещения или миграцию, хотя иногда сферы их деятельности частично совпадают. Поэтому для разработки эффективных мер реагирования может потребоваться формирование новых партнерских связей на государственном уровне. Мероприятия в рамках профилактической работы с соответствующими группами населения, в том числе по сбору фактических материалов, используемых для проведения целевых информационных кампаний и разъяснительной деятельности, эффективнее всего осуществляются местными общественными организациями и общинными группами, которые знают местные условия и знакомы с сообществами апатридов или группами риска.



В следующих разделах представлена информация о существующих партнерских связях между основными заинтересованными сторонами, а также об их роли в решении проблемы безгражданства. Также в этих разделах перечислены конкретные мероприятия и приводятся примеры сотрудничества различных субъектов государств-участников ОБСЕ.

### Вовлечение гражданского общества

Успех принятых в прошлом мер во многих случаях зависел от всестороннего участия целого ряда организаций гражданского общества, в частности национальных НПО, которые, как правило, плотно контактируют с лицами или группами лиц, сталкивающимися с проблемой безгражданства. По всему миру, в том числе в регионе ОБСЕ, формируются сети организаций гражданского общества, которые координируют деятельность по решению проблемы безгражданства на региональном уровне.

Участники *Глобальной кампании за равенство прав на гражданство* занимаются мобилизацией международных усилий по реформированию законодательства, действующего в 27 странах, согласно которому матерям не позволяется передавать детям свое гражданство наравне с отцами, а также по пересмотру законодательства, действующего более чем в 50 странах, согласно которому женщины лишены равноправия с мужчинами в вопросах гражданства, в том числе права на передачу своего гражданства супругам, не являющимся гражданами страны. Членами коалиции, участвующими в проведении этой кампании, являются местные, региональные и международные НПО, научные работники, партнерские организации гражданского общества, учреждения ООН и государственные учреждения из различных стран мира<sup>110</sup>.

*Фонд за равные права* работает более чем в 40 странах и подходит к проблеме безгражданства с точки зрения равноправия и недопущения дискриминации<sup>111</sup>. *Институт по проблемам безгражданства и социальной интеграции* – независимая неприбыльная организация,

которая отстаивает права человека лиц без гражданства и содействует их социальной интеграции. Среди прочих видов деятельности, он привлекает внимание Комитета по правам ребенка к вопросам, касающимся права детей на гражданство, до сведения<sup>112</sup>.

*Европейская сеть по проблеме безгражданства* (ЕСБ), в состав которой входят неправительственные организации, инициативы научного сообщества и отдельные эксперты, занимается разработкой юридических подходов и стратегий, осуществлением информационно-разъяснительной деятельности и проведением мероприятий по наращиванию потенциала, а также оказывает поддержку в осуществлении такой деятельности в странах Европы<sup>113</sup>. *Европейский центр по правам лиц ромской национальности* специализируется на вопросах, связанных с доступом этих лиц к приобретению гражданства и оформлению документов, удостоверяющих личность, в европейских странах<sup>114</sup>.

*Сеть по вопросам гражданства и безгражданства на Американском континенте* – это региональная сеть, в состав которой входят организации гражданского общества, инициативы научного сообщества и отдельные эксперты, активно занимающиеся решением проблемы безгражданства в странах Северной и Южной Америки<sup>115</sup>. *Сеть фондов «Открытое общество»* поддерживает реформу законодательства, участвует в судебных тяжбах и проводит информационно-разъяснительную работу по вопросам нормотворчества, а также публикует доклады, посвященные вопросам равноправия и гражданства<sup>116</sup>.

Центральная Азия присоединилась к растущему числу регионов (включая страны Африки, Южной и Северной Америки, Азии и Европы), в которых действуют сети объединений гражданского общества, занимающиеся решением проблемы безгражданства<sup>117</sup>. В июне 2016 года участниками десяти НПО, ведущих деятельность в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане, был подписан Меморандум о взаимопонимании относительно создания *Центрально-Азиатской сети организаций гражданского общества по ликвидации безгражданства*<sup>118</sup>.

## **Пример передового опыта. Основные заинтересованные стороны совместно обсуждают положение представителей ромской национальности и родственных групп в странах Закавказья и Центральной Азии.**

---

18 мая 2016 года Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти организовал в г. Тбилиси (Грузия) международное консультативное совещание на тему **«Положение представителей ромской национальности и родственных групп в регионах Закавказья и Центральной Азии: опыт и направления дальнейшей деятельности»**.

На этом мероприятии присутствовали 33 участника, в том числе активисты этнических групп рома и мугат из Грузии, Казахстана и Кыргызстана, активисты организаций гражданского общества, оказывающих поддержку представителям ромской национальности и родственным общинам, специалисты из Армении, Азербайджана, Узбекистана и Таджикистана, а также международные эксперты. Свой вклад в работу совещания внесли представители УВКБ ООН, БДИПЧ, ВКНМ, полевых операций в Армении, Таджикистане и Узбекистане, а также бюро Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.

Это мероприятие стало площадкой для обмена мнениями об основных проблемах, с которыми сталкиваются представители ромской национальности и родственных групп в странах Закавказья и Центральной Азии, а также о путях улучшения их положения. Участники консультативного совещания рассмотрели проблемы социально-экономической интеграции и **регистрации актов гражданского состояния**, а также вопрос о положении женщин в этих сообществах. Участники встречи подчеркнули, что оба региона сталкиваются с проблемами в связи с отсутствием у членов этих сообществ доступа к оформлению документов и в связи с ухудшением их социально-экономического положения после распада Советского Союза.

Согласно одной из основных рекомендаций, следует активизировать целенаправленные усилия по обеспечению доступа к процедурам **регистрации актов гражданского состояния и оформления документов, удостоверяющих личность, для предотвращения и сокращения безгражданства**, а также доступа к медицинским и образовательным услугам, средствам государственной защиты, трудоустройству и нормальным жилищным условиям. Кроме того, для участников от ромских организаций гражданского общества это мероприятие стало первой возможностью наладить контакты с представителями сообществ, сталкивающихся с аналогичными ситуациями в их собственных и других регионах.

См. Контактный пункт БДИПЧ ОБСЕ по вопросам рома и синти, *Summary Report. Consultation Meeting 'The Situation of Roma and Related Groups in the South Caucasus and Central Asia Regions: Experiences and Way Forward'* [Краткий отчет о работе консультативного совещания на тему «Положение представителей ромской национальности и родственных групп в регионах Закавказья и Центральной Азии: опыт и направления дальнейшей деятельности»] (неопубликованный документ) – яз. англ.

## **Ликвидация безгражданства – один из ключевых приоритетов для системы ООН**

Проблема безгражданства характеризуется политическими и техническими сложностями и подпадает под действие мандатов различных учреждений ООН. В *директивной записке Генерального секретаря ООН «Организация Объединенных Наций и безгражданство» от 2011 года* подчеркивается, что все структуры ООН должны активизировать усилия, направленные на решение проблемы безгражданства, в масштабах системы ООН. В рамках осуществления глобальных усилий, направленных на укрепление верховенства права, приоритетным направлением деятельности ООН должно быть решение вопросов, касающихся как причин, так и последствий безгражданства<sup>119</sup>.

В июне 2016 года ряд учреждений ООН и родственных организаций, в том числе УВКПЧ, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление ООН по координации

оперативной деятельности в целях развития, Всемирная организация здравоохранения, Всемирная продовольственная программа, структура «ООН-женщины» и Всемирный банк, приняли участие в *диалоге по проблеме безгражданства «Новые границы»*, который проходил под совместным председательством УВКБ ООН и ЮНИСЕФ в Нью-Йорке. Участники вновь подтвердили ту роль, которую надлежит сыграть различным учреждениям в работе по ликвидации безгражданства в соответствии с директивной запиской Генерального секретаря от 2011 года. В ходе диалога были обозначены направления для более активного наращивания потенциала страновых групп ООН в целях оказания помощи в работе по ликвидации безгражданства, а также были согласованы элементы плана действий<sup>120</sup>.

Поскольку проблема безгражданства имеет прямое отношение к вопросам развития, для этой работы важны сотрудничество и координация деятельности в рамках *Общей оценки страны (ООС), Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ)*<sup>121</sup> и инициативы «Единство действий». Эти механизмы следует задействовать при решении проблемы безгражданства, в особенности в части недопущения дискриминации и включения лиц без гражданства в программы развития, правовые реформы, а также в кампании по предоставлению гражданства и оформлению документов.

В ходе достижения *целей устойчивого развития (ЦУР)*, как правило, открываются широкие возможности для сотрудничества с участниками процесса развития в целях преодоления первопричин безгражданства и проведения информационно-разъяснительной работы, направленной на подключение апатридов к планированию развития. Провозглашенные в Повестке дня на период до 2030 года глобальные цели «охватить в первую очередь самых отстающих» и «никого не оставить без внимания» однозначно касаются тех, кто испытывает на себе многочисленные негативные последствия непризнания в качестве граждан какой-либо страны. Провозглашены также и конкретные ЦУР, которые при надлежащей реализации будут способствовать предотвращению и сокращению безгражданства. Речь идет, в частности, о ЦУР 5.1, которая касается ликвидации гендерной дискриминации, и ЦУР 16.9, в которой содержится призыв к государствам предоставить

правовой статус личности всем, включая регистрацию рождения. УВКБ ООН выступает в качестве партнера Всемирного банка по реализации выдвинутой Банком в 2014 году *инициативы по выдаче документов, удостоверяющих личность, в целях развития*<sup>122</sup>, чтобы привлечь внимание к важности ЦУР 16.9. Что касается достижения гендерного равенства, то УВКБ ООН и структура «ООН-женщины» как организационно-партнеры добиваются исключения из законов о гражданстве положений, предполагающих дискриминацию на гендерной почве.

При возникновении на местах чрезвычайных ситуаций и в постконфликтных условиях учреждения ООН, такие как УВКБ, УВКПЧ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ПРООН и миротворческие миссии ООН, тесно взаимодействуют друг с другом по вопросам безгражданства в различных ситуациях. Нередко мандаты и экспертный потенциал этих учреждений и миссий частично совпадают со специальным мандатом УВКБ ООН по проблеме безгражданства. Были укреплены партнерские связи между УВКБ ООН и УВКПЧ, в том числе посредством взаимодействия с национальными правозащитными структурами и обеспечения более эффективного использования правозащитных механизмов для решения проблемы безгражданства.

ЮНИСЕФ и УВКБ ООН организовали несколько крупномасштабных информационных кампаний и мероприятий по регистрации рождения для детей, родившихся в условиях принудительного перемещения<sup>123</sup>. Кроме того, в декабре 2016 года УВКБ ООН и ЮНИСЕФ совместными усилиями создали новую *Коалицию за обеспечение каждому ребенку права на гражданство*<sup>124</sup>. В состав Коалиции входят несколько других международных организаций, а также организации гражданского общества; ее основной деятельностью будет проведение совместной информационно-разъяснительной работы и реализация программных мероприятий. В 2011 году УВКБ ООН и организация «План интернэшнл»<sup>125</sup> подписали соглашение о сотрудничестве в интересах укрепления партнерских связей между организациями, что стало важным шагом на пути к реализации права детей на регистрацию при рождении, их права на законный статус, а также шагом к предотвращению безгражданства среди детей. Организация «План интернэшнл» также является членом Коалиции, возглавляемой ЮНИСЕФ и УВКБ ООН.

Во всех случаях, когда безгражданство связано с миграцией, независимо от того, является ли оно ее причиной или следствием, в качестве потенциального партнера может выступить Международная организация по миграции (МОМ). В 2014 году участники *Международной конференции по миграции и безгражданству*, которая была организована в Ашхабаде совместными усилиями УВКБ ООН, МОМ и правительства Туркменистана, подчеркнули необходимость принятия адресных мер, в том числе необходимость проведения правовых реформ и углубления регионального сотрудничества, для решения насущных проблем в сфере миграции и безгражданства в Центральной Азии<sup>126</sup>. Совместно с МОМ проблема безгражданства может решаться в сфере предотвращения торговли людьми и их незаконного ввоза, оказания помощи жертвам таких преступлений, а также в сфере возвращения мигрантов-апатридов.

Взаимодействие с учреждениями ООН в сфере преодоления безгражданства и предоставления гражданства может быть активизировано и по линии Координационно-ресурсной группы по вопросам верховенства права, которая объединяет представителей ряда структур ООН на уровне штаб-квартир<sup>127</sup>. Ресурсная группа уже подготовила предназначенное для всех структур системы ООН руководство по разработке конституций<sup>128</sup>, в котором могут содержаться рекомендации относительно правил приобретения и утраты гражданства. Ресурсная группа также служит площадкой для обмена информацией и примерами передового опыта.

### **Пример передового опыта. В бывшей югославской Республике Македония продолжается работа по сотрудничеству с организациями гражданского общества для установления контактов с группами лиц, которых затронула проблема безгражданства**

---

Правительство бывшей югославской Республики Македония признало, что после распада бывшей Югославии в стране осталось определенное количество лиц, не имеющих гражданства. С марта 2004 по



декабрь 2012 года, после внесения изменений в Закон о гражданстве, согласно которым он был дополнен переходным положением, предусматривающим **упрощенный порядок натурализации**, было натурализовано в общей сложности 5056 человек, которые долгое время постоянно проживали в стране.

Несмотря на эти усилия, многие лица ромской национальности все еще не могут вырваться из замкнутого круга, когда отсутствие документов у людей одного поколения создает препятствия для регистрации представителей следующего поколения. В 2011 году Министерство труда и социальной политики и Министерство внутренних дел совместно с управлением Министерства юстиции, ответственным за ведение реестра документов, удостоверяющих личность, стали направлять **мобильные бригады** для выявления лиц, не числящихся в реестре населения, и оказания им помощи. В состав мобильных бригад входят представители широкого круга заинтересованных сторон, включая территориальные органы Министерства внутренних дел, управления Министерства юстиции, местные социальные центры, информационные центры и НПО лиц ромской национальности.

Кроме того, в феврале 2012 года Министерство труда и социальной политики и Македонская ассоциация молодых адвокатов (МАМА – НПО, оказывающая юридическую помощь) подписали меморандум о взаимопонимании, согласно которому было официально оформлено их сотрудничество, осуществляемое через информационные центры лиц ромской национальности. Поскольку эти центры напрямую контактируют с людьми, которых затрагивает проблема безгражданства, выявляется больше новых случаев, больше людей получают доступ к юридической помощи, а также появляется возможность избежать дублирования усилий различных заинтересованных сторон, занимающихся оказанием помощи.

В июне 2014 года правительством было принято **21 заключение**, касающееся проведенных мероприятий и предлагаемых мер по преодолению проблемы незарегистрированных случаев рождения детей. В этих

заклучениях правительство сформулировало инструкции для каждого министерства, касающиеся принятия конкретных мер по решению этой проблемы. Предложения об этих мерах были переданы на рассмотрение правительству Министерством труда и социальной политики, которое выполняло председательские функции в рабочей группе по вопросам лиц без документов, в деятельности которой принимают активное участие УВКБ ООН и МАМА (в качестве партнера УВКБ по юридическим вопросам).

См. подготовленный по заказу ВКНМ, Европейской комиссии и УВКБ ООН доклад *Access to Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Доступ к регистрации актов гражданского состояния и оформлению документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], 2013. Доклад основан на исследовании Стефани Вольденберг. Доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html> – яз. англ. См. также УВКБ ООН, *Submission for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: The former Yugoslav Republic of Macedonia* (электронный ресурс) [Документы по сводному докладу Управления верховного комиссара ООН по правам человека – Универсальный периодический обзор: бывшая югославская Республика Македония], июнь 2013 г. Доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/pdfid/51c945134.pdf> – яз. англ.

### **Укрепление партнерских связей: последние инициативы других международных и региональных организаций**

В ноябре 2015 года Межпарламентский союз (МПС), парламент ЮАР и УВКБ ООН совместно организовали в г. Кейптаун (ЮАР) конференцию на тему «*Обеспечение права на гражданство для всех: роль парламента в предотвращении и ликвидации безгражданства*»<sup>129</sup>. В конференции участвовали почти 100 парламентариев из 39 стран мира, в том числе государства-участники ОБСЕ, которые приняли итоговый документ, содержащий план действий из 7 пунктов. Кроме того, вниманию участников конференции была представлена публикация УВКБ ООН и МПС «*Гражданство и безгражданство. Руководство для*

*парламентариев»*<sup>130</sup>, которая предназначена для повышения уровня осведомленности парламентариев относительно проблемы безгражданства и расширения их возможностей по ее решению<sup>131</sup>. В публикации изложены практическая информация о современных проблемах безгражданства и изменениях в международно-правовой доктрине, примеры передового опыта и возможные решения. В ней также обозначены практические меры, которые могут быть предприняты парламентариями для решения проблемы безгражданства. К настоящему моменту Руководство издано на 23 языках, включая все официальные языки ООН; оно служит полезным инструментом для постановки вопроса о безгражданстве на национальном уровне в ряде стран.

В июне 2016 года на 46-й очередной сессии Генеральной ассамблеи Организации американских государств была принята резолюция о содействии регистрации актов гражданского состояния, присоединении к конвенциям о безгражданстве, соблюдении международных стандартов, введении процедур определения статуса лица без гражданства, исключении из национальных законов положений, предполагающих дискриминацию по гендерному признаку, а также об урегулировании существующих ситуаций безгражданства.

На состоявшейся в ноябре 2014 года в Бангкоке *Конференции министров, посвященной вопросам регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных в странах Азиатско-Тихоокеанского региона*, период 2015–2024 годов был провозглашен *Азиатско-Тихоокеанским десятилетием регистрации актов гражданского состояния и учета соответствующих данных (РГСУ)*. На этом мероприятии представители правительств, в том числе некоторых государств-участников ОБСЕ, приняли *Декларацию министров с призывом «Охватить всех» в Азиатско-Тихоокеанском регионе* и взяли на себя обязательство сосредоточить усилия на совершенствовании систем РГСУ<sup>132</sup>.

В Совете Европы все субъекты – как независимые правозащитные органы, например Комиссар по правам человека Совета Европы, так и политические органы, в частности Парламентская ассамблея и Комитет министров, – прилагают усилия к сокращению безгражданства. Эта работа осуществляется в форме представления докладов по

странам<sup>133</sup>, принятия резолюций и рекомендаций<sup>134</sup>, а также в виде деятельности в смежных областях (например, в ситуации с ромским и другими этническими меньшинствами)<sup>135</sup>. В марте 2016 года Парламентская ассамблея Совета Европы приняла *резолюцию 2099 (2016) о необходимости ликвидации безгражданства среди детей*. В резолюции обозначен ряд мер, подлежащих исполнению государствами-членами Совета Европы для ликвидации безгражданства среди детей, в том числе присоединение к конвенциям ООН о безгражданстве, введение новых или усовершенствование существующих процедур определения статуса лица без гражданства, а также поддержка *Глобального плана действий по ликвидации безгражданства*<sup>136</sup>.

Органы ЕС ведут работу по сокращению масштабов безгражданства в ЕС и за его пределами в различных формах и на различном уровне. В 2014 году подкомитет Европейского парламента по правам человека (ПКПЧ – DROI) опубликовал исследование, посвященное проблеме безгражданства в контексте международных связей ЕС<sup>137</sup>. В 2015 году по заказу Комитета Европарламента по гражданским свободам, юстиции и внутренним делам (КГСЮВД – LIBE) было проведено исследование «*Подходы государств-членов ЕС к предотвращению и ликвидации безгражданства и практика по этим вопросам*»<sup>138</sup>. В декабре 2015 года Совет Евросоюза впервые принял заключения по вопросу о безгражданстве<sup>139</sup>. В этих заключениях Совет отмечает важность обмена передовым опытом между государствами-членами ЕС относительно сбора достоверных данных об апатридах и процедур определения статуса лица без гражданства, а также предлагает Комиссии организовать обмен передовым опытом государств-членов с использованием в качестве платформы для обмена Европейской сети по вопросам миграции. Дополнительные возможности для того, чтобы учитывать и решать проблемы, связанные с безгражданством, особенно в странах с крупными общинами не имеющих документов лиц ромской национальности, открываются в связи с разработкой и реализацией по инициативе Европейской комиссии *национальных стратегий интеграции лиц ромской национальности в государствах-членах ЕС*<sup>140</sup>.

Европейский союз также определил, что ликвидация безгражданства является одним из направлений его деятельности по защите прав

человека за пределами ЕС<sup>141</sup>. Речь идет, в частности, о намерении решать проблемы безгражданства с третьими странами в соответствии с положениями *Плана действий ЕС по защите прав человека и демократии на 2015–2019 годы*<sup>142</sup>. Это может быть осуществлено, например, в рамках процесса вступления в ЕС, который открывает возможности для постановки вопроса о правах и регистрации актов гражданского состояния лиц ромской национальности в странах Юго-Восточной Европы, а также в рамках диалога ЕС и стран Центральной Азии о защите прав человека, в повестку дня которого включен вопрос о безгражданстве.

### **Совместные усилия ОБСЕ и УВКБ ООН, направленные на решение проблемы безгражданства в регионе ОБСЕ**

Помимо тех примеров передового опыта, которые представлены в настоящем руководстве, ОБСЕ и УВКБ ООН совместно проводили информационную работу с правительствами государств и оказывали им содействие по вопросам предотвращения и сокращения безгражданства, в частности, в странах Центральной Азии, Юго-Восточной Европы, а в последнее время также в Украине и Закавказье. Например, в 2009 году УВКБ ООН совместно с правительствами стран Центральной Азии инициировало региональный процесс, в рамках которого на национальном уровне проводились серии встреч за «круглым столом», а в завершение, 9–10 декабря 2009 года, в Ашхабаде была проведена *Региональная конференция по вопросам предотвращения и сокращения безгражданства, а также по вопросам защиты лиц без гражданства в Центральной Азии*<sup>143</sup>, организованная совместными усилиями ОБСЕ и правительства Туркменистана. Одной из целей Конференции был обмен передовым опытом в области выявления апатридов и решения проблемы безгражданства, в том числе обмен опытом по вопросам реформирования законодательства для приведения законов о гражданстве в соответствие с международными стандартами и, таким образом, предотвращения возникновения новых случаев

безгражданства. По итогам Конференции был принят ряд рекомендаций о способах выявления, предотвращения и сокращения безгражданства, а также защиты лиц, которых затронула эта проблема.

В октябре 2016 года в Шартузе (Таджикистан) состоялось координационное совещание по правам человека, организованное ОБСЕ совместно с УВКБ ООН и посвященное теме безгражданства. В этом совместном мероприятии ОБСЕ и УВКБ ООН приняли участие представители местных паспортных отделов, правоохранительных органов, *джамоатов*, а также организаций гражданского общества из шести областей Таджикистана. Это совещание стало первым из серии мероприятий, запланированных в поддержку усилий в области защиты беженцев и лиц без гражданства, а также повышения уровня осведомленности по этим вопросам сотрудников государственных органов и негосударственных субъектов. Это координационное совещание было одной из многочисленных встреч на тему защиты прав человека, организованных Бюро ОБСЕ в Таджикистане.

В Юго-Восточной Европе лицами без гражданства или лицами, гражданство которых не установлено, являются тысячи людей, многие из которых принадлежат к меньшинствам рома, ашкали и египтян. УВКБ ООН, ВКНМ, Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти, полевые операции ОБСЕ в регионе и Европейская комиссия продолжают тесно взаимодействовать с правительствами стран региона с целью оказания содействия в решении проблем, связанных с регистрацией актов гражданского состояния и определением гражданства. К реализуемым целевым инициативам относятся проведение информационно-разъяснительных кампаний с целью повышения уровня осведомленности; создание технической рабочей группы с участием представителей центральных и местных органов власти, объединений гражданского общества и международных организаций для разработки и координации проведения мероприятий; внесение изменений в нормативно-правовую базу; а также активную профилактическую работу в общинах, затронутых проблемой безгражданства.

**Совместная работа ВКНМ, УВКБ ООН и Европейской комиссии: Загребская декларация об оформлении документов и регистрации актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе**

В 2011 году представители правительств Боснии и Герцеговины, Косово, Сербии, Хорватии, Черногории и бывшей югославской Республики Македония на *Конференции по вопросам оформления документов и регистрации актов гражданского состояния в Юго-Восточной Европе* приняли Загребскую декларацию. Согласно Декларации, государства призываются к решению многолетней проблемы наличия лиц без документов и устранению причин безгражданства в регионе путем улучшения совместными усилиями (как на национальном, так и на региональном уровне) работы по выдаче документов о регистрации актов гражданского состояния представителям ромских общин.

В частности, согласно Загребской декларации государствам рекомендуется внести в законодательство поправки для того, чтобы упростить регистрацию детей при рождении и позднюю регистрацию, отменить плату за выдачу документов, а также создать национальные координационные механизмы, направленные на укрепление сотрудничества между заинтересованными сторонами на всех уровнях, предусматривающие активное вовлечение представителей ромского и других меньшинств, а также активизирующие двустороннее сотрудничество для содействия обмену информацией.

Спустя два года после принятия Загребской декларации участники вместе с сопредседателями в лице представителей УВКБ ООН, Европейской комиссии и ВКНМ подвели итоги проделанной работы по решению проблем, связанных с регистрацией актов гражданского состояния и оформлением документов, собравшись 25 октября 2013 года в г. Подгорица на *Региональную конференцию по вопросам доступа к регистрации актов гражданского состояния и оформлению документов в странах Юго-Восточной Европы*<sup>144</sup>. В заключениях сопредседателей<sup>145</sup> представлена информация о позитивных инициативах, принятых в регионе, к числу которых относятся следующие изменения законодательного и административного характера:



- в законодательство были внесены изменения для упрощения регистрации актов гражданского состояния, в том числе последующей регистрации, а также легализации проживания (например, для лиц, проживающих в неофициальных поселениях);
- размер сборов был уменьшен;
- в документах более не указывается дата окончания срока их действия;
- произведена регистрация места проживания, даже если эти места проживания были неофициальными;
- было налажено сотрудничество между заинтересованными сторонами – государственными структурами, организациями гражданского общества и УВКБ ООН; а также
- были отмечены успешные случаи регистрации актов гражданского состояния благодаря юридической помощи, оказанной организациями гражданского общества.

Эти меры способствовали тому, что лицам без документов и без гражданства удалось получить или подтвердить свое гражданство. При осуществлении региональных проектов в странах Юго-Восточной Европы, в том числе *проекта БДИПЧ по передовой практике в области интеграции лиц ромской национальности*, были выявлены примеры передового опыта. Вместе с тем было отмечено сохранение таких сложностей, как отсутствие системных решений и комплексного подхода к рассмотрению проблем регистрации актов гражданского состояния, оформления документов и безгражданства, а также непоследовательность в применении действующего законодательства<sup>146</sup>. Нормативно-правовая база и административные механизмы в странах региона по-прежнему чрезмерно сложны. Кроме того, сопредседатели по-прежнему обеспокоены тем, что лица без документов зачастую вынуждены пересекать границу, чтобы восстановить документы в той стране, которую они покинули, что создает дополнительные сложности на пути к оформлению ими документов, удостоверяющих личность.

Документ с заключениями, а также рекомендованные сроки принятия соответствующих мер были переданы каждому участнику.

Итоги проделанной работы будут рассматриваться для каждой страны отдельно на *семинарах по вопросам социальной интеграции лиц ромской национальности*, которые Европейская комиссия будет проводить со странами-кандидатами и потенциальными кандидатами на вступление в ЕС.

В апреле 2014 года, после подведения итогов, Европейская комиссия, ВКНМ и УВКБ ООН совместно направили заинтересованным правительствам письма, в которых содержались конкретные рекомендации по странам и запросы на предоставление подробной информации на основании конкретного перечня вопросов. Эти вопросы касались нормативно-правовой базы, согласно которой осуществляется оформление документов о регистрации актов гражданского состояния и/или гражданства; создания национального координационного механизма; административных процедур; выявления целевых групп населения; а также планируемых мер и инициатив по расширению доступа к регистрации актов гражданского состояния и оформлению документов.

Наконец, в следующем примере передового опыта представлен еще один недавний случай эффективного сотрудничества между структурами ОБСЕ и УВКБ ООН по оказанию содействия процессу поиска *долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово*, участие в котором принимают несколько региональных структур.

### **Пример передового опыта. ОБСЕ и УВКБ ООН оказывают содействие процессу поиска долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово, участие в котором принимают несколько региональных структур**

В ноябре 2014 года Миссия ОБСЕ в Косово организовала в г. **Скопье Конференцию на высшем уровне по поиску долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово**. По итогам этой конференции было принято *Совместное коммюнике*, согласно которому структуры в Приштине, органы власти Черногории, бывшей югославской Республики Македония и Сербии пришли к соглашению о

сотрудничестве в интересах удовлетворения нужд перемещенных из Косово лиц, включая создание технической рабочей группы и организацию форумов на высшем уровне.

После запуска этого процесса представительства УВКБ ООН в Белграде, Приштине, Скопье и Подгорице разработали методику отображения данных и выполнили оценку имеющихся сведений о лицах, перемещенных из/в Косово, с целью предоставления информации соответствующим структурам о данной региональной инициативе. Результаты отображения данных показали, что решение проблемы **регистрации актов гражданского состояния и оформления документов, удостоверяющих личность**, должно быть приоритетным направлением деятельности государственных органов на местном и (или) региональном уровне(ях).

В июле и сентябре 2015 года на заседаниях **технической рабочей группы по поиску долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово**, проводившихся под руководством и при содействии УВКБ ООН, участники обсудили совместно разработанную концепцию этого процесса и определили приоритетные вопросы. На состоявшемся в сентябре 2015 года форуме на высшем уровне был утвержден ряд практических мер, в том числе следующие предложения по оформлению документов, удостоверяющих личность:

- отменить сборы за позднюю регистрацию рождений в Косово, за регистрацию случаев рождения, имевших место в период перемещения, за оформление и выдачу перемещенным лицам документов, удостоверяющих личность, а также соответствующие судебные сборы за регистрацию актов гражданского состояния;
- ввести гибкие меры для упрощения урегулирования сложных случаев поздней регистрации детей, родившихся в период перемещения, с целью предотвратить риск возникновения безгражданства и создать условия для интеграции после возвращения и/или реализации прав в условиях перемещения;

- изыскать механизмы преодоления препятствий, возникающих в ходе административной процедуры приема к рассмотрению документов перемещенных лиц, подаваемых ими для достижения конкретных целей, например, для осуществления ознакомительных поездок, а также механизмы устранения проблемы поздней регистрации рождения или повторной регистрации;
- разработать активные и совместные общие подходы к выдаче документов;
- создать координационные центры для оказания помощи в получении документов, в том числе на соответствующем языке.

В рамках этого регионального сотрудничества заинтересованные структуры были призваны пересмотреть и обновить действующие местные стратегии, касающиеся долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово, а также разработать планы действий по реализации таких решений на местах. В период с января по сентябрь 2016 года Миссия ОБСЕ в Косово, УВКБ ООН и другие полевые операции ОБСЕ в регионе в порядке дальнейшего развития этой региональной инициативы организовали пять заседаний технической рабочей группы и еще один форум на высшем уровне, который состоялся в г. Белград в июне 2016 года. После того как структуры Приштины, Белграда, Скопье и Подгорицы достигли на этом форуме договоренности о принятии документов практического характера, инициатива вступила в стадию реализации.

См. *Joint Communiqué from the High-Level Conference on Durable Solutions for Displaced Persons from Kosovo* (электронный ресурс) [Совместное коммюнике по итогам конференции на высшем уровне по поиску долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц из Косово], г. Скопье, 27–28 ноября 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/kosovo/129376>, <http://www.osce.org/kosovo/179441> – яз. англ., а также неопубликованные документы.

Следующая страница: **Кыргызстан**. Срок действия паспорта у этого мужчины, как и у тысяч других людей без гражданства в этой стране, истек. Его сфотографировали в провинциальном офисе местной НПО после предоставления консультации по получению кыргызского гражданства. ©УВКБ ООН / Алимжан Жоробаев



Содержит бухгалтерские данные  
Историко-библиографического района  
Коллекция Научно-исследовательского центра

21.02.1978  
7.1.1978

СССР

## VII. Справочные материалы и рекомендованный список литературы

### Нормативно-правовые документы, касающиеся безгражданства

#### МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНВЕНЦИИ

Генеральная Ассамблея ООН, *Всеобщая декларация прав человека*, 1948, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

Генеральная Ассамблея ООН, *Международный пакт о гражданских и политических правах*, 1966, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)

Генеральная Ассамблея ООН, *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации*, 1965, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml)

Генеральная Ассамблея ООН, *Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*, 1979, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml)

Генеральная Ассамблея ООН, *Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол*, 2007, доступно по ссылке: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-r.pdf>

Генеральная Ассамблея ООН, *Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей*, 1990, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/migrant.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml)

Генеральная Ассамблея ООН, *Конвенция о правах ребенка*, 1989, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)

УВКБ ООН, *Конвенция о статусе апатридов*, 1954, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/apatride.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml)

УВКБ ООН, *Конвенция о сокращении безгражданства*, 1961, доступно по ссылке: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/statelessness.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/statelessness.shtml)



## СОВЕТ ЕВРОПЫ

Совет Европы, *Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession*, 2006, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680083747> – яз. англ.

Совет Европы, *Европейская конвенция о гражданстве*, 1997, доступно по ссылке: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2f6>

Совет Европы, Комитет Министров, *Recommendation No. R (99) 18 of the Committee of Ministers to member States on the avoidance and reduction of statelessness*, 1999, доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e0d29> – яз. англ.

Совет Европы, Парламентская Ассамблея, *Access to Nationality and the Effective Implementation of the European Convention on Nationality*, 9 апреля 2014 г., Резолюция 1989 г. (2014), доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/pdfid/5346951a4.pdf> – яз. англ.

Совет Европы, *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств*, 1995, доступно по ссылке: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1316>

## Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы в области регистрации населения*, 2009, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/39496>

ОБСЕ/БДИПЧ, *Выполнение Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ: Новые обязательства, нерешенные проблемы – Отчет*, 2013, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/107406>

ОБСЕ/БДИПЧ, *Activism, Participation and Security among Roma and Sinti Youth: Conference Report*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/187861> – яз. англ.

ОБСЕ/БДИПЧ, *Полиция и рома и синти: формирование доверия и взаимопонимания Примеры надлежащей практики*, 2010, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/67843>

ОБСЕ/БДИПЧ, *План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ*, 2003, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/17554>



ОБСЕ/БДИПЧ, *Summary Report: Expert Seminar on Access to Identification and Civil Registration Documents by Roma in Ukraine*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/211996> – яз. англ.

ОБСЕ/БДИПЧ, *Отчет по оценке ситуации рома в Украине и влиянии текущего кризиса (неофициальный перевод)*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/124494>

ОБСЕ/БДИПЧ, *Best Practices for Roma Integration: Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/115737> – яз. англ.

ОБСЕ/БДИПЧ, *Report of the OSCE-ODIHR Roundtable organized in co-operation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights on Sustainable Solutions for Displaced Roma, Ashkali and Egyptians, and Policies to Improve the Reintegration of Repatriated Roma*, Belgrade, 16 April 2010, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/75578> – яз. англ.

ОБСЕ/БДИПЧ, *Roma Housing and Settlements in South-Eastern Europe. Profile and Achievements in Serbia in a Comparative Framework. Summary and Recommendations*, 2006, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odhr/23336> – яз. англ.

## **Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств**

ОБСЕ/ВКНМ, *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ*, 2012, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/96883>

ОБСЕ/ВКНМ, *Zagreb Declaration [Загребская декларация]*, 2011, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/85249> – яз. англ.

ОБСЕ/ВКНМ, *Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка*, 2008, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/33633>

ОБСЕ/ВКНМ и ОБСЕ/БДИПЧ, *Final Report: OSCE Contribution to the Protection of National Minorities*, 2016, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/cio/215811> – яз. англ.

ОБСЕ/ВКНМ, *Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни с пояснительными примечаниями*, 1999, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/32240>

ОБСЕ/ВКНМ, Европейская комиссия и УВКБ ООН, *Co-Chair Conclusions of the Regional Conference on Access to Civil Registration and Documentation in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb*

*Declaration, Podgorica, 25 October 2013*, 2013, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html> – яз. англ.

ОБСЕ/ВКХМ, *Recent Migration of Roma in Europe*, 2008, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/78034> – яз. англ.

ОБСЕ/ВКХМ, Кнут Воллебэк, *National Minority Issues and European Security: Inseparable Twins*, Встреча по Корфскому процессу, Вена, 2009, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/40117> – яз. англ.

## Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев

УВКБ ООН, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2016*, 8 March 2016, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/56de83ca4.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Global Trends; Forced Displacement in 2015*, June 2016, Annex Table 1, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Update on Statelessness*, 3 June 2015, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/559643a19.pdf> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>

УВКБ ООН, *Предотвращение и сокращение безгражданства Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d81db3e2>

УВКБ ООН, *Statelessness Determination Procedures, Identifying and Protecting Stateless Persons*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5412a7be4.html> – яз. англ.

УВКБ ООН и Межпарламентский союз, *Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев № 22*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0734>

УВКБ ООН, *“Seeds For Solutions” – Preventing and Reducing Statelessness in Kyrgyzstan Through Registration and Documentation of Stateless and Undocumented Persons, Progress Report*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/554387cc9.html> – яз. англ.

УВКБ ООН и Международная организация по миграции, *Statement of Co-Chairs of the International Conference on Migration and Statelessness: identifying challenges and way forward*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.iom.kz/new/116-conference-on-migration-ashgabat> – яз. англ.

УВКБ ООН, *A Big Step Towards Ending the Never Ending Cycle of Statelessness*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.kz/eng/news-of-the-region/news/2500/> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Civil Society Helps to End Statelessness in Central Asia*, 2015, доступно по ссылке: <http://unhcr.kz/eng/news-of-the-region/news/2473/> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Under the Radar and Under Protected – The Urgent Need to Address Stateless Children’s Rights*, 2012, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/509a6bb79.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Protecting the Rights of Stateless Persons: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 2010, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/4ca5941c9.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Стратегия УВКБ ООН в сфере безгражданства: Концептуальная записка*, 2010, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4b486d2>

УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства № 4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1951 г. о сокращении безгражданства*, 2012, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=540594674>

УВКБ ООН, *Statelessness in Central Asia*, 2011, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/4dfb592e9.pdf> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Persons at Risk of Statelessness in Serbia – Progress Report 2010–2015*, Belgrade, June 2016, доступно по ссылке: [http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR\\_Brosura\\_Apatridi\\_ENGLESKI.pdf](http://www.unhcr.rs/media/docs/UNHCR_Brosura_Apatridi_ENGLESKI.pdf) – яз. англ.

УВКБ ООН и Центр ОБСЕ в Ашхабаде, *Regional Conference on Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in Central Asia*, 2009, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/4dfb58639.html> – яз. англ.

УВКБ ООН и Центр ОБСЕ в Ашхабаде, *Conclusions of the Regional Conference on Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in Central Asia*, 2009, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/4dfb596a9.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (“Prato Conclusions”)*, 2010, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html> – яз. англ.

## Глава VII

УВКБ ООН, *Guidance document on measuring stateless populations*, 2011, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4f6887672.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Listening to the voices of refugees and stateless persons in Ukraine: a report on the participatory assessments in the Autonomous Republic of Crimea, Kharkiv and Kyiv: 2010 report*, 2010, available at: <http://www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html> – яз. англ.

УВКБ ООН Исполнительный комитет, *Заклучение о регистрации актов гражданского состояния № 111 (LXIV) – 2013*, 17 October 2013, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526a28e84>

УВКБ ООН Исполнительный комитет, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons No. 106 (LVII) – 2006, para. (b)*, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/453497302/conclusion-identification-prevention-reduction-statelessness-protection.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Measuring Statelessness through Population Census. Note by the Secretariat of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 13 May 2008, ECE/CES/AC.6/2008/SP/5, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a705e4b2.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Безгражданство: Принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты*, 2008, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b5d680a2>

## Кампания УВКБ ООН по ликвидации безгражданства в течение 10 лет

УВКБ ООН, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014-2024 [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства: 2014-2024]*, 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/54621bf49.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Специальный Отчет: Искоренение безгражданства в последующие десять лет*, 2014, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=572062e64>

УВКБ ООН, *Я здесь, и я один из вас. Необходимо срочно ликвидировать безгражданство среди детей*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5710dc544>

УВКБ ООН, *The Campaign to End Statelessness, quarterly updates*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/statelessness.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness, 2015 год*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54e75a244.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 3: Removing Gender Discrimination from Nationality Laws, 2015 г.*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54f8377d4.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons, 11 июля 2016 г.*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Good Practices Paper – Action 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions, 2015*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/553f617f4.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Campaign Update July 2016*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/579a1b554.html> – яз. англ.

УВКБ ООН, *Campaign Update April 2016*, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Campaign-Update-April-2016.pdf> - яз. англ.

## ДРУГИЕ ПУБЛИКАЦИИ

Отчет, заказанный ВКНМ ОБСЕ-Европейской Комиссией-УВКБ ООН, основанный на исследовании Штефани Вольденберг: *Access to Civil Documentation and Registration in South Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration, 2013 г.*, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html> – яз. англ.

ОБСЕ, *The Equal Rights Trust Statement to the OSCE Review Conference on Problems Pertaining to Statelessness, 2010 г.*, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/home/71830> – яз. англ.

Миссия ОБСЕ в Косово, *Access to Civil Registration in Kosovo, 2012 г.*, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/kosovo/92331> – яз. англ.

Миссия ОБСЕ в Сербии, *European Support for Roma Inclusion Fact Sheet, 2014 г.*, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/serbia/119495> – яз. англ.

Forced Migration Review, *Statelessness, 2014 г.*, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/547451cc6.pdf> – яз. англ.

Astana Times, Бернард Доил, *Stateless Persons in Central Asia Pose Challenge for Region, 2015 г.*, доступно по ссылке: <http://astanatimes.com/2015/12/statelessness-persons-in-central-asia-pose-challenge-for-region/> – яз. англ.

## Глава VII

Совет Европы, *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness*, 2015, доступно по ссылке: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/> – яз. англ.

Подкомитет Европейского парламента по правам человека (DROI), *Addressing the Human Rights Impact of Statelessness in the EU's External Action*, ноябрь 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5513e2934.html> – яз. англ.

Организация Американских Государств, *Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in the Americas*, 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/54461a894.html> – яз. англ.

*Nowhere People* [Люди из Ниоткуда], фотографии Грега Константин, вступительное слово Ширин Эбади, 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.nowherepeople.org/> – яз. англ.

Комиссия по международному праву, *Articles on Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States (With Commentaries)*, 1999 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html> – яз. англ.

Совет по правам человека ООН, *Права человека и произвольное лишение гражданства: Доклад Генерального секретаря*, 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52f8d1f14>

Совет по правам человека ООН, *Право на гражданство: равные права женщин на гражданство в законодательстве и на практике*, 28 июня 2016 г., A/HRC/32/L.12, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57e910424>

Совет по правам человека ООН, *Права человека и произвольное лишение гражданства: Резолюция, принятая Советом по правам человека*, 15 июля 2016, A/HRC/RES/32/5, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57e3dc874>

ООН, *Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness*, июнь 2011 г., доступно по ссылке: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/FINAL%20Guidance%20Note%20of%20the%20Secretary-General%20on%20the%20United%20Nations%20and%20Statelessness.pdf> – яз. англ.

ОБСЕ, *Joint Communiqué from the High-Level Conference on Durable Solutions for Displaced Persons from Kosovo*, г. Скопье, 27–28 ноября 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/kosovo/129376> – яз. англ.

---

Следующая страница: **Сербия**. В районе Велики Рит города Нови Сад, у многих жильцов отсутствуют удостоверения личности, необходимые для приобретения гражданского статуса и прав. © Совет Европы/Сандро Вельтин









ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

УВЕЩЕНИЕ НА СЪЕМЪКЪ КЪМЪ ПЪРВОТО  
ДОРОЖНО ЦЕ ЗАПАЗИ ОУ

ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

ИЗЯВЛЕНИЕ ЗА ПОМОЩНОСТ  
ПОМОЩНОСТНА КАРТА

## Примечания и пояснения

- 1 ОБСЕ и УВКБ ООН, Памятка по мерам защиты. Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и пострадавших сообществ на протяжении всех этапов конфликта: совместные действия (электронный ресурс), 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/cpc/111464>.
- 2 Пункт 1 статьи 1 Конвенции 1954 г. о статусе апатридов.
- 3 57 государств — участников ОБСЕ по состоянию на август 2016 г.: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Монако, Монголия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Святой престол, Сербия, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.
- 4 В течение многих лет ОБСЕ развивает особые отношения с шестью партнерами по сотрудничеству из стран Средиземноморья – Алжиром, Египтом, Израилем, Иорданией, Марокко и Тунисом – и пятью партнерами по сотрудничеству из стран Азии – Австралией, Афганистаном, Республикой Корея, Таиландом и Японией.
- 5 УВКБ ООН, *Global Trends; Forced Displacement in 2015* (электронный ресурс). Июнь 2016 г. Приложение: таблица 1. Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> – яз. англ.
- 6 УВКБ ООН, *Global Trends; Forced Displacement in 2015* (электронный ресурс). Июнь 2016 г. Приложение: таблица 1. Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf> – яз. англ. Данные о лицах, на которых распространяются полномочия УВКБ ООН в отношении безгражданства, представлены в таблице 7 в Приложении: <http://www.unhcr.org/globaltrends/2015-GlobalTrends-annex-tables.zip>.
- 7 Комиссия международного права пришла к выводу, что это определение может рассматриваться как такое, что приобрело характер обычной нормы международного права. См. Комиссия международного права, Дипломатическая защита. Тексты проектов статей с комментариями к ним (электронный ресурс). 2006. Стр. 48. Доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/636/22/PDF/G0663622.pdf?OpenElement>.

## Примечания и пояснения

8 См. примечание 4, УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс). 30.06.2014. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

9 Пункт 3 Заключительного акта к Конвенции 1954 г. был составлен специально для урегулирования ситуации апатридов де-факто. В данной рекомендации говорится о необходимости предоставлять предусмотренные Конвенцией преимущества тем лицам, которые, по мнению государств, имеют веские причины для получения отказа в предоставлении защиты со стороны государства своего гражданства. Хотя в Заключительном акте к Конвенции 1961 г. отсутствует определение для лица без гражданства де-факто, в нем содержится рекомендация о необходимости предоставления предусмотренных Конвенцией 1961 г. преимуществ таким лицам, чтобы они могли получить «эффективное гражданство».

10 О безгражданстве де-факто см., например, УВКБ ООН, *Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (“Prato Conclusions”)* (электронный ресурс). Подпункт (1) пункта А раздела II. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html> — яз. англ. «1) Традиционно безгражданство де-факто связано с понятием эффективного гражданства и некоторые участники считали, что гражданство лица может быть неэффективным как внутри страны своего гражданства, так и за ее пределами. Соответственно, лицо может быть апатридом де-факто даже на территории страны своего гражданства. Но другие участники в целом поддержали подход, согласно которому факт безгражданства де-факто устанавливается исходя из одной из основных функций гражданства в международном праве: предоставление государством защиты своим гражданам, находящимся за рубежом».

11 См. УВКБ ООН, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2016* (электронный ресурс). 08.03.2016. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/56de83ca4.html> — яз. англ.

12 Все дети без сопровождения или разлученные с семьей должны иметь возможность пройти процедуру по определению их наилучших интересов. Результаты процедуры определения статуса лица без гражданства, как и результаты процедуры определения статуса беженца, должны учитываться при определении наилучших интересов ребенка. О процедурах определения статуса беженца и наилучших интересов ребенка см. УВКБ ООН, Рекомендации по определению наилучших интересов ребенка (электронный ресурс). Май 2008 г. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b697d1e2>. Дополнительную информацию можно также найти в публикации УВКБ ООН и ЮНИСЕФ *Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe* (электронный ресурс). Октябрь 2014 г. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html> – яз. англ.

- 13 См. УВКБ ООН, *Age, Gender and Diversity Policy: Working with people and communities for equality and protection* (электронный ресурс). 01.06.2011. Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/protection/women/4e7757449/unhcr-age-gender-diversity-policy-working-people-communities-equality-protection.html> — яз. англ.
- 14 В пункте (е) преамбулы Конвенции ООН о правах инвалидов, принятой в 2006 г., признается, что «инвалидность – это эволюционирующее понятие и что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и барьерами, связанными с окружающей ситуацией и отношением к таким лицам, и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».
- 15 См. резолюции ГА ООН 3274 (XXIX) от 9 декабря 1974 г. и A/RES/31/36 от 20 ноября 1976 г. по вопросу о создании в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства органа, в который могли бы обращаться лица, требующие каких-либо преимуществ на основании этой Конвенции.
- 16 См. резолюции ГА ООН A/RES49/169 от 23 декабря 1994 г. и A/RES/50/152 от 21 декабря 1995 г. В последней резолюции ГА поддержала заключение Исполнительного комитета Программы УВКБ № 78 (XLVI) – 1995.
- 17 См. резолюцию ГА ООН A/RES/61/137 от 19 декабря 2006 г.
- 18 См. УВКБ ООН, *How UNHCR Helps Stateless People* (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/how-unhcr-helps-stateless-people.html> – яз. англ.
- 19 УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс). 30.06.2014. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.
- 20 См. регулярно обновляемую информацию и дополнительные сведения на веб-сайте кампании: <http://www.unhcr.org/ibelong/>.
- 21 Совещание по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе, встреча в Хельсинки на высшем уровне, 1992 г., Хельсинкский документ СБСЕ (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/39534>.
- 22 ОБСЕ, Хартия европейской безопасности. Стамбул (электронный ресурс), 1999. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/39573>.
- 23 БДИПЧ ОБСЕ, План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (электронный ресурс). 2003. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/odihr/17558>.
- 24 Встреча Совета министров ОБСЕ, Решение № 10/07 «Толерантность и недопущение дискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию»

## Примечания и пояснения

(электронный ресурс). Мадрид. 2007. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/29455>.

25 ВКНМ ОБСЕ, Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (электронный ресурс). 2008. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/33634?download=true>.

26 ВКНМ ОБСЕ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (электронный ресурс). 2012. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/111071>.

27 БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы в области регистрации населения (электронный ресурс). 2009. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/odih/39497>.

28 См. БДИПЧ ОБСЕ, План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <https://www.osce.org/ru/odih/17558>.

29 Там же, стр. 12.

30 Там же, стр. 16.

31 Контактный пункт БДИПЧ провел в 2008 (в Вене), 2009 (в Приштине) и 2010 гг. (в Белграде) встречи с целью найти устойчивые решения для перемещенных рома, ашкали и египтян и выработать политику, способствующую улучшению реинтеграции репатриантов из числа рома. Более подробную информацию см. в публикации БДИПЧ *Report of the OSCE-ODIHR Roundtable organized in co-operation with the Serbian Ministry of Human and Minority Rights* (электронный ресурс). Белград. 16.04.2010. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odih/75578> – яз. англ.

32 См. Совет Европы, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (электронный ресурс). Страсбург. 1995. Доступно по ссылке: <https://rm.coe.int/168007cddc>.

33 Кнут Воллебек, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, заявление на 888-м пленарном заседании Постоянного совета ОБСЕ (электронный ресурс). Вена, Австрия. 17.11.2011. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/85212> – яз. англ.

34 См. ВКНМ ОБСЕ, Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (электронный ресурс). 2008. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/33634>.

35 См. ВКНМ ОБСЕ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (электронный ресурс). 2012. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/111071>.

- 36 См. УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства № 4. Обеспечение права ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства (электронный ресурс). 2012. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/docid/5405901e4.html>.
- 37 Комиссия международного права дополнила статью 10 Конвенции 1961 г. См. КМП, Тексты проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств (электронный ресурс). 1999. Доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/254/44/PDF/N9925444.pdf?OpenElement>.
- 38 По состоянию на 23 октября 2016 г. к Конвенции 1954 г. присоединилось 89 государств, а к Конвенции 1961 г. — 68 государств. Напротив, участниками Конвенции о правах ребенка, в которой признано право каждого ребенка на приобретение гражданства, являлось 193 государства. Однако практически все государства являются участниками более одного договора, касающихся защиты прав человека, в которых затрагивается право на гражданство.
- 39 Совет ООН по правам человека, Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря (электронный ресурс), 14.12.2009. A/HRC/13/34. Доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/175/14/PDF/G0917514.pdf?OpenElement>.
- 40 Совет ООН по правам человека, Право на гражданство: равные права на гражданство в законодательстве и на практике (электронный ресурс). 28.06.2016. A/HRC/32/L.12. Доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/134/89/pdf/G1613489.pdf?OpenElement>.
- 41 Совет ООН по правам человека, Права человека и произвольное лишение гражданства: Резолюция, принятая Советом по правам человека (электронный ресурс). 15.07.2016. A/HRC/RES/32/5. Доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/29/pdf/G1615429.pdf?OpenElement>.
- 42 Европейская конвенция 1997 г. о гражданстве (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2f6>.
- 43 *2006 Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession* (электронный ресурс) [Европейская конвенция 2006 г. о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств] Доступно по ссылке: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680083747> – яз. англ.
- 44 *1969 American Convention on Human Rights* (электронный ресурс) [Американская конвенция 1969 г. о правах человека] (неофициальный перевод на русский язык). Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org.ru/publisher,OAS,,,561292294,0.html>.



## Примечания и пояснения

- 45 Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 1996 г. (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=451>.
- 46 Конвенция Содружества Независимых Государств о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным дела от 1993 г. (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=192>.
- 47 Однако пакт еще не вступил в силу, поскольку не был ратифицирован необходимым числом государств-членов ОИК.
- 48 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, встреча в Хельсинки на высшем уровне, 1992 г., Хельсинкский документ СБСЕ (электронный ресурс). Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/39534>.
- 49 См. ОБСЕ, Хартия европейской безопасности (электронный ресурс). Стамбул. 1999. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/39573>.
- 50 БДИПЧ ОБСЕ, План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (электронный ресурс). 2003. Доступно по ссылке: <https://www.osce.org/ru/odhr/17558>.
- 51 Встреча Совета министров ОБСЕ, Решение № 10/07. Терпимость и недопустимость дискриминации: содействие взаимному уважению и пониманию (электронный ресурс). Мадрид. 2007. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/mc/29455>.
- 52 ВКНМ ОБСЕ, Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (электронный ресурс). 2008. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/33634>.
- 53 ВКНМ ОБСЕ, Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ (электронный ресурс). 2012. Доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/hcnm/111071>.
- 54 См. УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., п. 57, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.
- 55 УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., п. 144, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.
- 56 УВКБ ООН, Безгражданство: Принципы осуществления анализа в целях предотвращения, сокращения и обеспечения защиты (электронный ресурс), 2008 г. В данной публикации содержатся полезные рекомендации в отношении различных аспектов, которые следует учитывать в ходе



проведения мероприятий по выявлению случаев безгражданства. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b5d680a2>.

57 В этом документе описаны четыре различных сценария: 1) крупная, заметная группа апатридов, 2) крупная, скрытая группа апатридов, 3) небольшая, заметная группа и 4) небольшая, скрытая группа апатридов. См. УВКБ ООН, *Guidance document on measuring stateless populations* (электронный ресурс) [Руководство по установлению численности апатридов], Женева, май 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/pdfid/4f6887672.pdf> – яз. англ.

58 Участие в принятии решений, касающихся апатридов, – это право всех лиц, которых затронула проблема безгражданства, и основополагающий элемент планирования. Для учета возраста, пола, этнического происхождения и многообразия требуется конструктивное участие девочек, мальчиков, женщин и мужчин всех возрастов и любого происхождения в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке всех программ и мероприятий, чтобы улучшить положение апатридов при соблюдении принципа справедливости и способствовать преодолению всех причин безгражданства.

59 Специальный метод применялся при проведении оценок на базе широкого участия, по итогам которых был составлен в 2015 г. отчет УВКБ ООН «Я здесь и я один из вас: необходимо срочно ликвидировать безгражданство среди детей» (электронный ресурс), 03 ноября 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5710dc544>. Такая оценка была осуществлена в семи странах, где были проведены встречи с более чем 250 детьми, подростками, их родителями и опекунами, представителями гражданского общества и органов государственной власти (см. главу V). Другие примеры оценок на базе широкого участия и решений, предложенных лицами, которых затронула проблема безгражданства, можно найти в публикации УВКБ ООН *Listening to the voices of refugees and stateless persons in Ukraine: a report on the participatory assessments in the Autonomous Republic of Crimea, Kharkiv and Kyiv: 2010 report* (электронный ресурс), 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4edc7d1f2.html> – яз. англ.

60 Исполнительный комитет УВКБ, Заключение № 106 по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов (LVII) (электронный ресурс), 2006 г., п. В, раздел III, A/AC.96/1035, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/025/28/pdf/G0602528.pdf?OpenElement>.

61 См. пп. 635 и 658, ЕЭК ООН, Рекомендации Конференции европейских статистиков по проведению переписи населения и жилищного фонда в 2020 году (электронный ресурс), Нью-Йорк и Женева, 2015 г., доступно по ссылке: [http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41\\_RU.pdf](http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_RU.pdf).

## Примечания и пояснения

62 Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) может быть полезным партнером в работе над переписью населения на уровне страны. Региональные экономические комиссии ООН также могут быть важными партнерами, поскольку они предоставляют общие рекомендации для государств по проведению переписи населения. УВКБ ООН совместно с Европейской экономической комиссией ООН дают государствам общие рекомендации, которые могут применяться и в других регионах. См. УВКБ ООН, *Measuring Statelessness through Population Census. Note by the Secretariat of the United Nations High Commissioner for Refugees* (электронный ресурс), 13 мая 2008 г., ECE/CES/AC.6/2008/SP/5, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a705e4b2.html> – яз. англ.

63 См. УВКБ, Стратегия УВКБ ООН в сфере безгражданства: концептуальная записка (электронный ресурс), 2010 г., п. 24, Доступно по ссылке: [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4b486d2](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e4b486d2).

64 УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., п. 10, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

65 УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., п. 109, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

66 В части 2 Руководства УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства содержится полный перечень подлежащих соблюдению процессуальных гарантий.

67 Например, в законодательстве Молдовы прямо закреплено право заявителя на пребывание в стране в период прохождения данной процедуры.

68 Только несколько государств мира ввели процедуры определения статуса лица без гражданства. Дольше всего механизм действует во Франции, где лица без гражданства получают признание статуса и защиту с 1950-х гг. Несколько десятилетий спустя этому примеру последовали Венгрия, Испания, Италия и Латвия. Некоторые государства ввели процедуры определения статуса лица без гражданства, приняв соответствующие законы или подзаконные акты, тогда как в других государствах конкретные правовые основания для осуществления этой процедуры отсутствуют. Обзор национальных процедур определения статуса лица без гражданства см. УВКБ ООН, *Good Practices Paper — Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (электронный ресурс) [Примеры передового опыта. Действие 6: Ввести процедуры определения статуса лиц без гражданства в целях защиты апатридов], приложение, 11 июля 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html> – яз. англ.

69 УВКБ ООН, *Pledges 2011: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons* (электронный ресурс), Женева, Дворец Наций, 7-8

декабря 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf> – яз. англ.

70 В 2012 г., введя процедуры определения статуса лица без гражданства, свои обязательства выполнили Грузия и Филиппины, вслед за ними это сделала Коста-Рика в 2016 г. Есть еще три страны, которые не взяли на себя обязательства ввести процедуры определения статуса лица без гражданства, но тем не менее это сделали: Великобритания – в 2013 г. и Турция – в 2016 г. Косово ввело соответствующую процедуру в 2015 г. Кроме того, в апреле 2016 г. в Греции было принято новое законодательство о предоставлении убежища, согласно которому орган по вопросам предоставления убежища уполномочен применять Конвенцию 1954 г. В законодательстве также предусматривается, что процедуры определения статуса лица без гражданства будут регулироваться указом президента страны.

71 УВКБ ООН, Безгражданство: принципы проведения анализа с целью предотвращения, сокращения и защиты (электронный ресурс). Данная публикация может быть полезна для выявления полного спектра причин безгражданства. Доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b5d680a2>.

72 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов (LVII) (электронный ресурс), 2006 г., пп. (i) и (j), A/AC.96/1035, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/025/28/pdf/G0602528.pdf?OpenElement>.

73 См. УВКБ ООН, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness 2016* (электронный ресурс), 08 марта 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/56de83ca4.html> – яз. англ.

74 См. пресс-релиз УВКБ ООН, *Unequal treatment of women risks creating statelessness in at least 25 countries* (электронный ресурс), Женева, март 2012 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/news/press/2012/3/4f58aee79/unequal-treatment-women-risks-creating-statelessness-25-countries.html> – яз. англ.

75 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и осуществления защиты апатридов (LVII) (электронный ресурс), 2006 г., п. (h), A/AC.96/1035, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/025/28/pdf/G0602528.pdf?OpenElement>.

76 См. Совет ООН по правам человека, Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря (электронный ресурс), 19 декабря 2013 г., A/HRC/25/28, стр. 18, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/190/40/pdf/G1319040.pdf?OpenElement>.

## Примечания и пояснения

77 В Центральной Азии такая проблема возникает в тех случаях, когда один или оба родителя являются лицами без гражданства, не имеющими документов, а их личность с юридической точки зрения не установлена. Органы регистрации актов гражданского состояния не имеют возможности зафиксировать элементарные сведения, то есть имя и фамилию родителей. Поэтому регистрация ребенка проводится только в роддоме, а свидетельство о рождении, выдаваемое органом регистрации актов гражданского состояния, не может быть получено до тех пор, пока государство не установило правовой статус личности родителей и не выдало им удостоверяющие личность документы.

78 Такая практика в настоящее время применяется в ряде стран Юго-Восточной Европы. По оценкам, в 2013 г. в Сербии 8500 лиц ромской национальности нуждались в помощи в связи с обращением на предмет регистрации и выдачи удостоверяющих личность документов. В 2011–2012 гг. в законодательство Сербии были внесены поправки для того, чтобы упростить процедуру регистрации актов гражданского состояния. Речь идет, в частности, о поправках к законам «О гражданско-правовых процедурах», «О постоянном и временном проживании» и «Об административных сборах». См. УВКБ ООН, *Access to Civil Documentation and Registration in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Доступ к регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], 11 ноября 2013 г., стр. 5, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5280c5ab4.html> – яз. англ. Другим примером является Черногория, где в 2015 г. были приняты поправки к Закону о гражданско-правовых процедурах, согласно которым предусматривается возможность поздней регистрации факта рождения в судебном порядке.

79 См., например, БДИПЧ ОБСЕ, *Roma Housing and Settlements in South-Eastern Europe. Profile and Achievements in Serbia in a Comparative Framework. Summary and Recommendations* (электронный ресурс), 2006 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/23336> – яз. англ. В некоторых странах Юго-Восточной Европы эти правила были пересмотрены и людям было разрешено регистрировать место своего проживания в ближайшем отделении службы социального обеспечения. Имея официально зарегистрированный адрес, они имеют право оформить УД. В подготовленном ВКНМ, УВКБ ООН и Европейской комиссией документе эти организации отметили ряд позитивных законодательных и административных сдвигов, а также инициатив, применяемых на практике и имевших место в регионе после принятия Загребской декларации, в том числе достигнутый прогресс в деле «регистрации по месту проживания, в том числе благодаря появившейся возможности пройти регистрацию по месту постоянного проживания задним числом за тот или иной период в прошлом или регистрацию по месту проживания в отделениях службы социального обеспечения в отношении лиц, проживающих в неофициальных поселениях». См. *Co-Chair Conclusions of the Regional Conference on Access to Civil Registration and Documentation in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Заключения

сопредседателей Региональной конференции по вопросам доступа к регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], Подгорица, 25 октября 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html> – яз. англ.

**80** Регистрация актов гражданского состояния проводится в первую очередь с целью оформления юридических документов и получения статистических данных и ограничивается сбором данных и регистрацией следующих событий: живорождение, внутриутробная смерть, заключение и расторжение брака, признание брака недействительным, судебное решение о раздельном проживании, усыновление/удочерение, юридическое изменение имени и признание детей. Регистрация населения включает некоторые (или все) события, являющиеся объектом регистрации актов гражданского состояния, а также более широкий спектр событий, таких как определение места проживания и изменение адреса. См. БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы в области регистрации населения (электронный ресурс), 2009 г., стр. 7, доступно по ссылке: <http://www.osce.org/ru/odihr/39497>.

**81** См. Совет по правам человека, Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря (электронный ресурс), 19 декабря 2013 г., A/HRC/25/28, доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/190/40/pdf/G1319040.pdf?OpenElement>.

**82** См. УВКБ ООН, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014-2024* (электронный ресурс) [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы], ноябрь 2014 г., стр. 21, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/statelesscampaign2014/Global-Action-Plan-eng.pdf> – яз. англ.

**83** Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение по вопросам регистрации актов гражданского состояния № 111 (LXIV) (электронный ресурс), 2013 г., Док. ООН A/AC/96/1132, 17 октября 2013 г., доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/017/02/PDF/G1301702.pdf?OpenElement>.

**84** ВКНМ ОБСЕ, *Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Загребская декларация], 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.osce.org/hcnm/85249> – яз. англ.

**85** *Co-Chair Conclusions of the Regional Conference on Access to Civil Registration and Documentation in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Заключения сопредседателей Региональной конференции по вопросам доступа к регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], Подгорица, 25 октября 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html> – яз. англ.

## Примечания и пояснения

86 См. УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

87 *Co-Chair Conclusions of the Regional Conference on Access to Civil Registration and Documentation in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Заключения сопредседателей Региональной конференции по вопросам доступа к регистрации актов гражданского состояния и выдаче документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], Подгорица, 25 октября 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html> – яз. англ.

88 Там же.

89 См. УВКБ ООН, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024* (электронный ресурс) [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы], ноябрь 2014 г., стр. 15, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/statelesscampaign2014/Global-Action-Plan-eng.pdf> – яз. англ.

90 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 (LVII), 2006 г., п. (к).

91 Комиссия международного права, Тексты проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств с комментариями к ним (электронный ресурс), 03 апреля 1999 г., Дополнение № 10, (A/54/10), доступно по ссылке: [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/153188/A\\_C.6\\_55\\_L.16-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/153188/A_C.6_55_L.16-RU.pdf?sequence=5&isAllowed=y).

92 Резолюция A/Res/50/152 Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 1995 г.

93 См. УВКБ ООН, *Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024* (электронный ресурс) [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы], ноябрь 2014 г., стр. 23, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/statelesscampaign2014/Global-Action-Plan-eng.pdf> – яз. англ.

94 Резолюция A/RES/64/127 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2009 г., п. 4.

95 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 (LVII) – 2006, п. (n).

96 По состоянию на 24 октября 2016 года; см. Собрание договоров Организации Объединенных Наций (электронный ресурс), доступно по ссылке: <https://treaties.un.org>.

97 См. новостной материал УВКБ ООН, Представители органов государственной власти Республики Таджикистан обсуждают присоединение к

конвенциям о безгражданстве (электронный ресурс), Душанбе, Таджикистан, 15 августа 2016 г., доступно по ссылке: <http://unhcr.kz/rus/news-of-the-region/news/2588/>.

98 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 99 (LV) – 2004, п. (bb); № 102(LVI) – 2005, п. (y); № 106 (LVII) – 2006, п. (o).

99 Пункт 4 статьи 6 Конвенции звучит следующим образом:

«4) Каждое государство-участник предусматривает в своем внутреннем законодательстве возможности, упрощающие приобретение его гражданства следующими лицами: (...)

g) лицами без гражданства и признанными беженцами, на законном основании постоянно проживающими на его территории».

100 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 107 (LVIII) – 2007, п. (h).

101 См. Исполнительный комитет УВКБ ООН, *Update on Statelessness* (электронный ресурс), 3 июня 2015 г., EC/66/SC/CRP.11, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/560506b1b.html> – яз. англ.

102 УВКБ ООН, «Я здесь и я один из вас: необходимо срочно ликвидировать безгражданство среди детей», 03 ноября 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5710dc544>.

103 Возложенная на государства ответственность за соблюдение, защиту и осуществление прав, закрепленных в Конвенции 1954 г., уравнивается обязательством, предусмотренным статьей 2 этого же документа, относительно соблюдения каждым апатридом законов страны, в которой он/она находится. См. УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, 30 июня 2014 г., п. 131, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

104 Кроме того, они служат альтернативной нормативной базой для тех стран, которые не присоединились к Конвенции 1954 г.

105 См. УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, 30 июня 2014 г., (электронный ресурс), пункты 3 и 9, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

106 Положения Конвенции сформулированы исходя из логики постепенного и обусловленного предоставления прав. Некоторые положения применимы к любому лицу, которое удовлетворяет критериям определения «лица без гражданства» согласно Конвенции 1954 г. и подпадает под юрисдикцию государства-участника или находится на его территории. Однако, наделение лиц без гражданства другими правами зависит от формы присутствия лица



## Примечания и пояснения

на территории государства-участника Конвенции – «законное пребывание», «законное проживание» или «постоянное проживание». Таким образом, государства могут предоставлять лицам, признанным апатридами, более широкие права, нежели права, гарантированные лицам, ожидающим результатов процедуры определения статуса лица без гражданства. Тем не менее, на последних распространяются многие из прав, предусмотренные Конвенцией 1954 г. Более подробно см. УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства* (электронный ресурс), 30 июня 2014 г., пункты 132–139, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

107 Так, например, во Франции лицам, признанным апатридами, выдается возобновляемый вид на жительство сроком на один год. В Турции лицам без гражданства выдается возобновляемый документ, удостоверяющий личность апатрида, действительный в течение двух лет и дающий право на законное проживание. В Великобритании апатриду может быть выдан временный вид на жительство сроком до 30 месяцев. Следующий временный вид на жительство, в том числе на неопределенный срок, может предоставляться лицу без гражданства до тех пор, пока соблюдаются определенные условия. Более подробно об этом и о других аспектах предоставления прав апатридам см. УВКБ ООН, *Good Practices Paper — Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (электронный ресурс), 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html> – яз. англ.

108 УВКБ ООН, *Good Practices Paper — Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons* (электронный ресурс), 2016 г., стр. 8, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/57836cff4.html> – яз. англ.

109 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов (LVII), (электронный ресурс), 2006 г., п. (p)., доступно по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/025/28/pdf/G0602528.pdf?OpenElement>.

110 См. <http://equalnationalityrights.org/>.

111 См. <http://www.equalrightstrust.org/>.

112 См. <http://www.institutesi.org/>.

113 См. <http://www.statelessness.eu/>.

114 См. <http://www.errc.org/index>.

115 См. <http://www.americasns.org/>.

116 См. <https://www.opensocietyfoundations.org/>.

117 См. УВКБ ООН, *Campaign Update* (электронный ресурс), июль 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/579a1b554.html> – яз. англ.

118 На момент составления настоящей публикации члены сети занимались разработкой веб-страницы.

119 ООН, *Guidance Note of the Secretary-General: The United Nations and Statelessness* (электронный ресурс) [Директивная записка Генерального секретаря «Организация Объединенных Наций и безгражданство»], июнь 2011 г., доступна по ссылке: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/FINAL%20Guidance%20Note%20of%20the%20Secretary-General%20on%20the%20United%20Nations%20and%20Statelessness.pdf> – яз. англ.

120 УВКБ ООН, *Campaign Update* (электронный ресурс), июль 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/579a1b554.html> – яз. англ.

121 В рамках повестки дня реформ, предложенных Генеральным секретарем ООН и направленных на преобразование ООН в эффективную структуру по обеспечению мира и развития во всем мире в XXI веке, Генеральный секретарь ООН подчеркнул взаимосвязанность мира и безопасности, сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития человеческого потенциала, поощрения и соблюдения прав человека. В ответ на его призыв к ООН выработать целостную концепцию и стратегию, предполагающие единый подход к достижению общих целей развития на уровне стран, были утверждены ООС и ЮНДАФ в качестве стратегических инструментов планирования для использования в системе ООН. См. *UN Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework. Guidelines for UN Country Teams* (электронный ресурс) [Рекомендации для страновых групп ООН относительно общей оценки по стране и рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития], октябрь 2003 г., доступно по ссылке: <http://www.who.int/hdp/publications/5e.pdf> – яз. англ.

122 См. <http://www.worldbank.org/en/programs/id4d>.

123 Вероятность того, что незарегистрированные дети останутся без гражданства, возрастает в тех случаях, когда из-за конфликта они вынуждены покинуть свои дома или когда они рождаются в изгнании. После начала конфликта в Сирии более 50 000 детей родились у сирийских беженцев, находящихся в Иордании, Ираке, Ливане, Турции и Египте. Большинство из них вправе претендовать на гражданство Сирии, но те из них, кто не был зарегистрирован при рождении, могут впоследствии столкнуться с серьезными проблемами в связи с подтверждением этого права. Из-за конфликта многие беженцы потеряли документы, удостоверяющие личность, необходимые для регистрации рождения детей в стране убежища. Трудности возникают и при регистрации детей, рожденных вне брака или родившихся у родителей, которые вступили в брак по религиозному обряду, но не зарегистрировали его официально. По данным УВКБ ООН, в Ливане 78% детей, родившихся у опрошенных сирийских беженцев после их прибытия в страну, не были зарегистрированы в национальных органах власти.

## Примечания и пояснения

Проводятся дополнительные исследования для оценки масштабов этой проблемы в других странах убежища. УВКБ ООН продолжает вести работу с национальными властями, чтобы упростить требования к регистрации и обеспечить доступ беженцам к процедурам регистрации брака и рождения. Кроме того, совместно с ЮНИСЕФ и другими партнерами Управление провело большую информационную кампанию, направленную на разъяснение беженцам существующих процедур, для чего были использованы брошюры и обучающие видеоролики, которые демонстрировались в справочных службах, лагерях и регистрационных пунктах. См. УВКБ ООН, *Special Report: Ending Statelessness Within 10 Years* (электронный ресурс), 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/546217229.html> – яз. англ.

124 См. <http://www.unhcr.org/ibelong/unicef-unhcr-coalition-child-right-nationality/>.

125 См. <https://plan-international.org/>.

126 См. УВКБ ООН, пресс-релиз, *Ashgabat meeting proposes way forward on migration and statelessness* (электронный ресурс), 24 июня 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/news/press/2014/6/53a96dbd6/ashgabat-meeting-proposes-way-forward-migration-statelessness.html> – яз. англ. См. также пресс-релиз МОМ, *Statement of Co-Chairs of the International Conference on Migration and Statelessness: identifying challenges and way forward* (электронный ресурс), доступно по ссылке: <http://www.iom.kz/new/116-conference-on-migration-ashgabat> – яз. англ.

127 См. веб-страницу ООН, посвященную верховенству права, доступна по ссылке: <https://www.un.org/ruleoflaw/ru/>.

128 *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-making Processes* (электронный ресурс), доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/pdfid/52ca74314.pdf> – яз. англ.

129 См. <http://www.unhcr.org/ibelong/ipu-conference/>.

130 УВКБ ООН и Межпарламентский союз, *Гражданство и безгражданство. Руководство для парламентариев*, № 22 (электронный ресурс), 2014 г., доступно по ссылке: [http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality\\_ru.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_ru.pdf).

131 Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 106 (LVII) – 2006, п. (g).

132 См. <http://www.getinthepicture.org/asia-pacific-crvs-decade-2015-2024>.

133 См., например, подготовленные Комиссаром доклады по странам, в частности по Венгрии, Эстонии и бывшей югославской Республике Македония (электронный ресурс), все документы доступны по ссылке: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring> – яз. англ.

- 134 См., например, резолюцию 1989 (2014) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) *Access to nationality and the effective implementation of the European Convention on Nationality* (электронный ресурс), 9 апреля 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5346951a4.html> – яз. англ.; или Комитет министров, *Recommendation and explanatory memorandum of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children* (электронный ресурс), CM/Rec(2009)13, 9 мая 2009 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/4dc7bf1c2.html> – яз. англ.
- 135 См., например, документ Специального комитета экспертов по вопросам лиц ромской национальности (CAHROM) при Совете Европы.
- 136 См. УВКБ ООН, *Campaign Update* (электронный ресурс), апрель 2016 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/Campaign-Update-April-2016.pdf> – яз. англ.
- 137 Подкомитет Европейского парламента по правам человека (DROI), *Addressing the Human Rights Impact of Statelessness in the EU's External Action* (электронный ресурс), ноябрь 2014 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5513e2934.html> – яз. англ.
- 138 Департамент политики в области прав граждан и конституционных вопросов (по заказу комитета LIBE – КГСЮВД Европарламента), *Practices and approaches in the EU Member States to prevent and end statelessness* (электронный ресурс), ноябрь 2015 г., доступно по ссылке: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL\\_STU\(2015\)536476\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU(2015)536476_EN.pdf) – яз. англ.
- 139 *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on Statelessness* (электронный ресурс), 4 декабря 2015 г., доступно по ссылке: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/04-council-adopts-conclusions-on-statelessness/> – яз. англ.
- 140 *EU Framework for National Roma Integration Strategies* (электронный ресурс), доступно по ссылке: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/eu-framework/index_en.htm) – яз. англ.
- 141 Подкомитет Европарламента по правам человека, Генеральный директорат по внешней политике ЕС, исследование *Addressing the Human Rights Impact of Statelessness in the EU's External Action* (электронный ресурс), EXPO/B/2014/2014/07, ноябрь 2014 г., доступно по ссылке: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534983/IPOL\\_STU%282014%29534983\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534983/IPOL_STU%282014%29534983_EN.pdf) – яз. англ.
- 142 См. *Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019* (электронный ресурс). Заключение принято Советом Евросоюза 20 июля 2015 г., доступны по ссылке: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf> – яз. англ.

## Примечания и пояснения

143 См. совместный *краткий отчет УВКБ и ОБСЕ* (электронный ресурс), доступен по ссылке: <http://www.unhcr.org/4dfb58639.html> – яз. англ.

144 См. *Access to Civil Documentation and Registration in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Доступ к регистрации актов гражданского состояния и оформлению документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], 11 ноября 2013 г. Данный обзорный документ подготовлен Стефани Вольденберг в помощь участникам при определении направления дальнейших действий. Доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/pdfid/5280c5ab4.pdf> – яз. англ.

145 *Co-Chair Conclusions of the Regional Conference on Access to Civil Registration and Documentation in South-Eastern Europe: Progress and Remaining Challenges since the 2011 Zagreb Declaration* (электронный ресурс) [Заключения сопредседателей Региональной конференции по вопросам доступа к регистрации актов гражданского состояния и оформлению документов в странах Юго-Восточной Европы: прогресс, достигнутый с момента подписания Загребской декларации 2011 года, и сохраняющиеся трудности], г. Подгорица, 25 октября 2013 г., доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/5285ee494.html> – яз. англ.

146 По статистическим данным УВКБ ООН, на конец 2015 г. общее число лиц без гражданства или лиц, гражданство которых не установлено, в странах региона все еще составляло 17 000 человек (в том числе в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Сербии, Хорватии, Черногории и бывшей югославской Республике Македония).

# Приложения

## Приложение 1: Государства-участники конвенций о безгражданстве 1954 и 1961 годов в регионе ОБСЕ

По состоянию на 31 декабря 2016 года

Государства-участники ОБСЕ	Конвенция 1954 года		Конвенция 1961 года	
	Подписание	Присоединение (а), правопреемство (d), ратификация	Подписание	Присоединение (а), правопреемство (d), ратификация
Австрия	-	8 февраля 2008 г., а	-	22 сентября 1972 г., а
Азербайджан	-	16 августа 1996 г., а	-	16 августа 1996 г., а
Албания	-	23 июня 2003 г., а	-	9 июля 2003 г., а
Андорра	-	-	-	-
Армения	-	18 мая 1994 г., а	-	18 мая 1994 г., а
Беларусь	-	-	-	-
Бельгия	28 сентября 1954 г.	27 мая 1960 г.	-	1 июля 2014 г., а
Болгария	-	22 марта 2012 г., а	-	22 марта 2012 г., а
Босния и Герцеговина	-	1 сентября 1993 г., d	-	13 декабря 1996 г., а
Венгрия	-	21 ноября 2001 г., а	-	12 мая 2009 г., а
Германия	28 сентября 1954 г.	26 октября 1976 г.	-	31 августа 1977 г., а

## Приложения

Греция	-	4 ноября 1975 г., а	-	-
Грузия	-	23 декабря 2011 г., а	-	1 июля 2014 г., а
Дания	28 сентября 1954 г.	17 января 1956 г.	-	11 июля 1977 г., а
Ирландия	-	17 декабря 1962 г., а	-	18 января 1973 г., а
Исландия	-	-	-	-
Испания	-	12 мая 1997 г., а	-	-
Италия	20 октября 1954 г.	3 декабря 1962 г.	-	1 декабря 2015 г., а
Казахстан	-	-	-	-
Канада	-	-	-	17 июля 1978 г., а
Кипр	-	-	-	-
Кыргызстан	-	-	-	-
Латвия	-	5 ноября 1999 г., а	-	14 апреля 1992 г., а
Литва	-	7 февраля 2000 г., а	-	22 июля 2013 г., а
Лихтенштейн	28 сентября 1954 г.	25 сентября 2009 г.	-	25 сентября 2009 г., а
Люксембург	28 октября 1955 г.	27 июня 1960 г.	-	-
Бывшая югославская Республика Македония	-	18 января 1994 г., d	-	-
Мальта	-	-	-	-
Монако	-	-	-	-
Монголия	-	-	-	-
Нидерланды	28 сентября 1954 г.	12 апреля 1962 г.	30 августа 1961 г.	13 мая 1985 г.



Норвегия	28 сентября 1954 г.	19 ноября 1956 г.	-	11 августа 1971 г., а
Польша	-	-	-	-
Португалия	-	1 октября 2012 г., а	-	1 октября 2012 г., а
Республика Молдова	-	19 апреля 2012 г., а	-	19 апреля 2012 г., а
Российская Федерация	-	-	-	-
Румыния	-	27 января 2006 г., а	-	27 января 2006 г., а
Сан-Марино	-	-	-	-
Святой Престол	28 сентября 1954 г.	-	-	-
Сербия	-	12 марта 2001 г., d	-	7 декабря 2011 г., а
Словакия	-	3 апреля 2000 г., а	-	3 апреля 2000 г., а
Словения	-	6 июля 1992 г., d	-	-
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	28 сентября 1954 г.	16 апреля 1959 г.	30 августа 1961 г.	29 марта 1966 г.
Соединенные Штаты Америки	-	-	-	-
Таджикистан	-	-	-	-
Туркменистан	-	7 декабря 2011 г., а	-	29 августа 2012 г., а
Турция	-	26 марта 2015 г., а	-	-
Узбекистан	-	-	-	-
Украина	-	25 марта 2013 г., а	-	25 марта 2013 г., а

## Приложения

Финляндия	-	10 октября 1968 г., а	-	7 августа 2008 г., а
Франция	12 января 1955 г.	8 марта 1960 г.	31 мая 1962 г.	-
Хорватия	-	12 октября 1992 г., d	-	22 сентября 2011 г., а
Черногория	-	23 октября 2006 г., d	-	5 декабря 2013 г., а
Чешская Республика	-	19 июля 2004 г., а	-	19 декабря 2001 г., а
Швейцария	28 сентября 1954 г.	3 июля 1972 г.	-	-
Швеция	28 сентября 1954 г.	2 апреля 1965 г.	-	19 февраля 1969 г., пр.
Эстония	-	-	-	-

Партнеры ОБСЕ по со- трудничеству	Конвенция 1954 года		1961 Convention	
	Подписание	Присоедине- ние (а), право- преемство (d), ратификация	Подписание	Присоедине- ние (а), право- преемство (d), ратификация
Австралия	-	13 декабря 1973 г., а	-	13 декабря 1973 г., а
Алжир	-	15 июля 1964 г., а	-	-
Афганистан	-	-	-	-
Египет	-	-	-	-
Израиль	1 октября 1954 г.	23 декабря 1958 г.	30 августа 1961 г.	-
Иордания	-	-	-	-
Марокко	-	-	-	-
Республика Корея	-	22 августа 1962 г., а	-	-
Таиланд	-	-	-	-
Тунис	-	29 июля 1969 г., а	-	12 мая 2000 г., а
Япония	-	-	-	-

## Приложение 2: Типовой акт о присоединении к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Конвенция о статусе апатридов была принята Конференцией полномочных представителей двадцать восьмого сентября одна тысяча девятьсот пятьдесят четвертого года и что она, в соответствии со статьей 35, открыта для присоединения;

И, ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что согласно пункту 4 указанной статьи 35 присоединение к Конвенции будет производиться путем депонирования акта о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава Государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении к Конвенции [наименование Государства];

ПОДПИСАНО мною в \_\_\_\_\_ в \_\_\_\_\_

день месяца \_\_\_\_\_ две тысячи \_\_\_\_\_ года.

*[Государственная печать и  
подпись должностного лица,  
если требуется]*

*[подпись Главы Государства,  
Главы правительства, Мини-  
стра иностранных дел]*

### Приложение 3: Типовой акт о присоединении к Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Конвенция о сокращении безгражданства была принята Конференцией полномочных представителей тридцатого августа одна тысяча девятьсот шестьдесят первого года и открыта для присоединения в соответствии со статьей 16 Конвенции;

И, ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что согласно пункту 4 указанной статьи 16 присоединение к Конвенции будет производиться путем депонирования акта о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава Государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении к Конвенции [наименование Государства].

ПОДПИСАНО мною в \_\_\_\_\_ в \_\_\_\_\_

день месяца \_\_\_\_\_ две тысячи \_\_\_\_\_ года.

*[Государственная печать и  
подпись должностного лица,  
если требуется]*

*[подпись Главы Государства,  
Главы правительства, Мини-  
стра иностранных дел]*

## Приложение 4: Кампания и Глобальный план действий УВКБ ООН по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы

В 2014 года УВКБ инициировало кампанию #IBelong [«Я принадлежу»], направленную на ликвидацию безгражданства в течение десяти лет<sup>\*\*</sup>. Одним из ключевых компонентов этой кампании является Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы<sup>\*\*\*</sup>, который был разработан по результатам консультаций с государствами, объединениями гражданского общества и международными организациями. В Глобальном плане изложены базовые рекомендации, состоящие из десяти действий, которые необходимо предпринять государствам при поддержке со стороны УВКБ ООН и других заинтересованных субъектов, чтобы:

- урегулировать существующие ситуации массового безгражданства;
- предотвратить появление новых случаев безгражданства; а также
- точнее выявлять и надежнее защищать группы апатридов.
- При условии обеспечения надлежащего руководства реализацией Глобального плана действий и его эффективного выполнения безгражданство может быть ликвидировано в течение десяти лет.

### 10 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 структурам ООН и международным учреждениям, региональным ор-

<sup>\*\*</sup> См. <http://www.unhcr.org/ibelong/>.

<sup>\*\*\*</sup> См. УВКБ ООН, Global Action Plan to End Statelessness: 2014-2024 (электронный ресурс) [Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы], 04 ноября 2014 г., доступен по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html> – яз. англ.

ганизациям, объединениям гражданского общества и лицам без гражданства — надлежит исполнить свою роль в оказании правительствам поддержки в выполнении соответствующих действий. Поскольку причины, характер и масштаб безгражданства разнятся, не все действия обязательны к исполнению в каждой из стран.

- Действие 1. Урегулировать существующие ситуации массового безгражданства
- Действие 2. Обеспечить, чтобы ни один ребенок не рождался апатридом
- Действие 3. Исключить из законов о гражданстве положения, предполагающие дискриминацию на гендерной почве
- Действие 4. Не допускать отказа в предоставлении гражданства, его утраты или лишения на основании дискриминации
- Действие 5. Не допускать возникновения безгражданства в случае правопреемства государств
- Действие 6. Предоставлять мигрантам-апатридам статус защищаемых лиц и упрощать их натурализацию
- Действие 7. Обеспечить регистрацию рождения 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. Улучшить сбор и обработку количественных и качественных данных о группах лиц без гражданства

В Приложении V приводится образец национального плана действий (НПД) по ликвидации безгражданства, чтобы помочь государствам сформулировать цель и определить методологию составления НПД, конкретные выбранные действия и критерии отбора, а также какие-либо механизмы мониторинга и оценки.



## Приложение 5: 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 критерии их отбора; 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 нынешних особенностей проблемы, на решение которой направлено данное действие, а также любых существующих обстоятельств, способных упростить реализацию этого действия, и любых возможных препятствий для его осуществления.]

<b>ДЕЙСТВИЕ</b>		
<b>ОТПРАВНОЙ МОМЕНТ</b>	<b>ЦЕЛЬ</b>	<b>КОНТРОЛЬНЫЕ ОРИЕНТИРЫ</b>
[Описать сложившуюся ситуацию, на преодоление которой направлено выбранное действие.]	[Описать конечный результат и указать срок его достижения.]	[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.]
	Показатель успешного выполнения:  [Определить показатель успешного достижения конечного результата.]	
<b>МЕРОПРИЯТИЯ</b>	<b>ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ</b>	<b>ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ УВКБ ООН/ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СУБЪЕКТОВ</b>
[Описать мероприятия, которые будут осуществлены 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 субъектов, по каждому мероприятию.]

Заполняйте приведенную выше таблицу для каждого дополнительного действия.

Следующая страница: **Черногория. Неопределенность безгражданства:** Семья Фета бежала из Косово в 1999. Шестеро из их восьми детей были рождены вне системы здравоохранения. Благодаря новым поправкам к Закону о гражданско-правовых процедурах, факты рождения всех детей наконец-то зарегистрированы. © УВКБ ООН /Миомир Лабан



По оценкам, по меньшей мере десять миллионов человек в мире не имеют гражданства. Приблизительно одна треть из них - дети. Зачастую причиной безгражданства являются проблемы, связанные с недостатками в сфере верховенства права, регистрацией актов гражданского состояния и недоступностью документов. Будучи лишены основных прав человека, многие лица без гражданства (апатриды) всю свою жизнь остаются изолированными от участия в жизни общества.

Безгражданство имеет место во всех регионах мира, но государства демонстрируют все большее стремление к решению этой проблемы. Как показывает опыт, соответствующие решения не обязательно должны быть сложными или затратными, а за изоляцию одного сегмента населения можно заплатить более высокой ценой с точки зрения социального согласия, стабильности и мира в долгосрочной перспективе.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя ряд обязательств, касающихся защиты лиц без гражданства, права на гражданство, доступа к его получению, регистрации актов гражданского состояния и оформления документов.

С помощью примеров передового опыта в настоящем руководстве показаны те действия, которые государствам-участникам следует осуществлять для выявления и защиты лиц без гражданства, а также эффективного предотвращения и сокращения безгражданства в регионе ОБСЕ.