



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



Успешная практика предотвращения и сокращения безгражданства в законах о гражданстве

Руководство для парламентариев, №29

Благодарности

Эта публикация подготовлена совместно Межпарламентским союзом (МПС) и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН).

Авторы: В основном, эта публикация была подготовлена УВКБ ООН; способствовало реализации данного проекта основательное исследование, проведенное Марианой Олайзола Розенблат (Mariana Olaizola Rosenblat). Мелани Ханна (Melanie Khanna), начальник секции по вопросам безгражданства Отдела международной защиты, руководила разработкой проекта, помогала с написанием и редактированием данной публикации. Другие сотрудники секции по вопросам безгражданства, в том числе Лена Хаап (Lena Haap), Радха Говил (Radha Govil), Анна де ла Варго Фито (Anna de la Vargo Fito) и Фернандо Биссако (Fernando Bissacot), а также региональные сотрудники УВКБ ООН по вопросам безгражданства способствовали проведению исследования и подготовке обзора. Радха Говил, Мелани Ханна и Шахрзад Таджбакш (Shahrzad Tadjbakhsh), заместитель директора Отдела международной защиты, выступили в роли редакторов-рецензентов.

Кроме того, авторы выражают благодарность за поддержку Комитету МПС по содействию соблюдению международного гуманитарного права.

Любая часть этой публикации может быть воспроизведена для личного и некоммерческого использования при условии указания авторских прав и источника, а также невнесения каких-либо изменений. Просим сообщить Межпарламентскому союзу об использовании содержания публикации.

Все законы о гражданстве понимались как действующие на момент подготовки этого пособия. Поскольку в законы о гражданстве периодически вносятся изменения, некоторые ссылки со временем могут утратить свою актуальность. Авторы полагались на официальный перевод, если таковой имелся в открытом доступе. В случае отсутствия официального перевода в открытом доступе перевод осуществлялся собственными силами; любые ошибки являются непреднамеренными, о них следует сообщить в МПС или УВКБ ООН.

© Межпарламентский союз, 2018 год

Фото на обложке: © УВКБ ООН/Мидхат Потурович (Midhat Poturovic)

Босния и Герцеговина. Поддержка долгосрочных решений Пересмотренной стратегии реализации Приложения VII к Дейтонскому мирному соглашению.

Женщина ромской национальности и ее несовершеннолетний ребенок, который подвергался риску безгражданства, показывают свидетельства о рождении и о гражданстве, которые они получили при помощи организации «Vasa Prava BiH» - партнера УВКБ ООН, предоставляющего бесплатную правовую помощь в Сараево. Неправительственная организация, которая является партнером УВКБ ООН по предоставлению бесплатной правовой помощи, помогает представителям ромской общины - меньшинству, которое подвергается риску безгражданства в **Боснии и Герцеговине**, с решением юридических вопросов и регистрацией в реестрах рождения/гражданства. Проект МПС 2012 года, который совместно финансируется ЕС и УВКБ ООН, направлен на поддержку социально-экономической интеграции меньшинства, состоящего из возвратившихся и внутренне перемещенных лиц в **Боснии и Герцеговине**.

Дизайн и верстка: Инк Дроп (Ink Drop)

ISBN: 978-92-9142-755-0 Руководство безгражданству

Содержание

Предисловие	5
Введение	7
Гарантии в отношении безгражданства среди детей	9
Введение	9
Положения Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства	9
Дополнительные положения в договорах о правах человека	9
Примеры законов и успешной практики	10
1. Предоставление гражданства детям, рожденным на территории государства, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства	11
2. Предоставление гражданства детям, рожденным от граждан государства за границей, если в противном случае эти дети стали бы лицами без гражданства	12
3. Предоставление гражданства найденышам	13
Основные источники для ознакомления	14
Гендерное равенство в законах о гражданстве	15
Введение	15
Примеры законов и успешной практики	16
1. Передача гражданства родителями	16
2. Передача гражданства супругами	17
Основные источники для ознакомления	20
Процедуры определения статуса лица без гражданства и упрощенная натурализация	21
Введение	21
Введение процедур определения статуса лица без гражданства	21
Упрощенная натурализация	22
Примеры законов и успешной практики	22
1. Законы, согласно которым уменьшается количество требований для получения разрешения на проживание лицами без гражданства	23
2. Законы, согласно которым устраняются требования о подтверждении владения языком и наличия источников средств к существованию	23
3. Законы, согласно которым уменьшается количество требований о предоставлении других документов лицами без гражданства	23
4. Законы, согласно которым устраняется сбор за подачу ходатайств или уменьшается размер такого сбора для лиц без гражданства	24
5. Упрощенная натурализация детей и других родственников лиц без гражданства	24
Утрата гражданства	26
Введение	26
Примеры законов и успешной практики	27
Лишение гражданства	30
Введение	30
Дополнительные международные стандарты	31
Запрещение произвольного лишения гражданства	31
Распространение решений о лишении гражданства на супругов и детей	31
Примеры законов и успешной практики	31

Типовые правовые положения, направленные на предотвращение и сокращение безгражданства.....	35
1. Гарантии в отношении безгражданства среди детей.....	35
2. Гендерное равенство в законах о гражданстве.....	35
3. Процедура определения статуса лица без гражданства (ОСЛБГ).....	35
4. Упрощенная натурализация.....	36
5. Утрата гражданства и отказ от гражданства.....	36
6. Лишение гражданства.....	37
Несколько слов об.....	38

Предисловие

С того момента, как в 2005 году была опубликована первая редакция пособия «Гражданство и безгражданство», Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Межпарламентский союз (МПС) укрепили свое партнерство в поддержку усилий, направленных на предотвращение возникновения новых случаев безгражданства и на разрешение затянувшихся ситуаций безгражданства. В этом пособии (вторая редакция которого была издана в 2014 году) основное внимание уделяется международной нормативно-правовой базе, которая касается права на гражданство и сокращения безгражданства. Кроме того, в нем подчеркивается роль, которую могут сыграть парламентарии в принятии законодательства, соответствующего этой нормативно-правовой базе, а также в содействии присоединению их государств к двум конвенциям Организации Объединенных Наций о безгражданстве. В новом пособии авторами проделана еще более обширная работа и приведены примеры типовых положений законов государств по ряду тем, относящихся к ликвидации безгражданства.

Влияние безгражданства на тех, кого оно затрагивает, невозможно переоценить. Как правило, безгражданство не позволяет людям пользоваться основными правами, которые большинство остальных людей считает чем-то само собой разумеющимся. К таким правам относится возможность посещать школу, обратиться к врачу, получить работу, открыть счет в банке, голосовать на выборах, жениться или выйти замуж, а также передать свое гражданство детям. Это может привести к отчаянию, в результате чего пострадавшие от безгражданства лица становятся уязвимыми к крайним формам эксплуатации и злоупотреблений. Кроме того, безгражданство, которое затрагивает конкретные группы людей в общинах, может препятствовать социальному и экономическому развитию и вызывать напряжение, что, в свою очередь, приведет к насильственному конфликту и вынужденному перемещению людей.

В 2015 году УВКБ ООН, МПС и Парламент Южной Африки совместно провели конференцию на тему «Право каждого на гражданство», в которой приняли участие парламентарии из разных стран мира. Эта конференция способствовала повышению осведомленности относительно решений, направленных на ликвидацию безгражданства. С того времени эти две организации работают вместе, чтобы обеспечить подготовку регулярных информационных обзоров для парламентариев о значительном прогрессе в сфере решения проблемы безгражданства, достигнутом после того, как УВКБ ООН запустило свою 10-летнюю Кампанию по ликвидации безгражданства к 2024 году #IBelong. Например, 20 новых стран присоединились к конвенциям Организации Объединенных Наций о безгражданстве, проведено более десяти соответствующих реформ законодательства, гражданство предоставлено сотням тысяч людей, которые прежде были лицами без гражданства.

На 2019 год приходится середина Кампании #IBelong: приближаясь к этой точке проекта УВКБ ООН и МПС по-прежнему верны обязательствам и оказывают поддержку парламентариям тех стран, правительства которых хотят раз и навсегда избавить мир от такого пагубного явления, как безгражданство. Мы надеемся, что в этом пособии они найдут практические рекомендации, необходимые им для поддержки реформ законодательства, которые обеспечат, чтобы ни один ребенок не рождался без гражданства, чтобы мужчины и женщины в равной степени имели возможность передать гражданство своим детям, чтобы ни один человек не был произвольно лишен гражданства, чтобы лица без гражданства выявлялись, а их натурализация упрощалась. Мы очень надеемся, что это руководство получит распространение – с помощью государств, международных организаций, гражданского общества и других заинтересованных сторон - в качестве инструмента для содействия усилиям, направленным на ускорение процесса ликвидации безгражданства к 2024 году.



Филиппо Гранди (Filippo Grandi)
Верховный комиссар ООН
по делам беженцев



Мартин Чунгонг (Martin Chungong)
Генеральный секретарь
Межпарламентского союза

Введение

Проблема безгражданства признается сегодня более широко, чем в недавнем прошлом. Это происходит во многом благодаря усилиям правительств, международных организаций и неправительственных структур, направленным на привлечение внимания к бедственному положению лиц без гражданства и важности предотвращения и сокращения безгражданства. Межпарламентский союз (МПС) и Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) - агентство ООН, которому поручено решение проблемы безгражданства - давно сотрудничают в этой сфере, помогая парламентариям реформировать национальные законы в соответствии с международными стандартами, разработанными для предотвращения возникновения случаев безгражданства. С этой целью в 2005 году обе организации совместными усилиями издали первую редакцию Пособия для парламентариев по вопросам гражданства и безгражданства. Вторая редакция этого пособия была опубликована в 2014 году, и в этом же году УВКБ ООН запустило Кампанию по ликвидации безгражданства к 2024 году #IBelong. В продолжение этих усилий УВКБ ООН и МПС предлагают новую публикацию - Пособие для парламентариев *«Успешная практика предотвращения и сокращения безгражданства в законах о гражданстве»*. Это издание дополняет предыдущую публикацию, в которой основное внимание уделялось международной нормативно-правовой базе в отношении права на гражданство, а также техническим причинам возникновения безгражданства. В этом новом пособии приводятся практические примеры правовых положений, которые действуют в государствах и позволяют им добиться следующего:

- полностью предотвратить безгражданство среди детей
- исключить элемент гендерной дискриминации из законов о гражданстве
- ввести процедуры для выявления лиц без гражданства и упростить их натурализацию
- обеспечить, чтобы во всех случаях лишения или утраты гражданства люди не становились лицами без гражданства

В этом пособии также описаны и поощряются определенные успешные практики в законах о гражданстве, которые рекомендуются принять во внимание всем государствам.

К счастью, по состоянию на 2018 год наметилась в целом положительная тенденция относительно реформирования законов для приведения их в соответствие с двумя конвенциями ООН о безгражданстве и с различными договорами о правах человека. Например, с годами значительно сократилось количество государств, в которых матерям не разрешалось передавать гражданство детям наравне с отцами, тем самым сократился масштабный источник безгражданства в мире. И все же, по состоянию на дату публикации этого пособия, в 25 государствах остаются подобные гендерно-дискриминационные законы. Более того, хотя во многих государствах на сегодняшний день есть положения о предоставлении гражданства детям, рожденным или обнаруженным на территории этих государств, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства, во многих других странах таких гарантий нет либо они действуют лишь частично или при определенных условиях. В результате, безгражданство среди детей сохраняется во многих странах мира. И когда дети взрослеют, они рискуют передать безгражданство своим собственным детям. Кроме того, следует отметить, что по меньшей мере в одной сфере - лишение гражданства - в некоторых странах появляются новые законы и практики, которые фактически увеличивают риск безгражданства.

К счастью, сегодня государства лучше понимают связь, которая существует между маргинализацией, бедностью, конфликтом и нестабильностью, что отражено в Повестке дня в области устойчивого развития, в которой государства приняли решение «не оставить никого позади». На сегодняшний день никто не остался настолько далеко позади, как лица без гражданства, которые часто не могут посещать школу, работать на законных основаниях, открыть счет в банке или обратиться к врачу. Кроме того, исключение таких лиц из социальной жизни влияет на благополучие и стабильность общин и общества в целом. Действительно, последние события, к сожалению, слишком ясно продемонстрировали, что безгражданство по-прежнему является потенциальной причиной общественных беспорядков,

конфликтов и перемещения населения, а также серьезной проблемой прав человека для соответствующих лиц. И тем не менее, решения проблемы безгражданства технически очень просты, как наглядно демонстрирует эта публикация. На данный момент Кампания по ликвидации безгражданства #IBelong приближается к середине, и все государства должны приложить еще больше усилий, чтобы положить конец этому пагубному явлению раз и навсегда. УВКБ ООН и МПС надеются, что технические рекомендации, приведенные в этом новом пособии, помогут мотивировать государства на проведение необходимых реформ законодательства о гражданстве.

Гарантии в отношении безгражданства среди детей

Введение

Любой ребенок, родившийся без гражданства, серьезно ограничен в своей способности вести продуктивную и полноценную жизнь. Тем не менее, безгражданство среди детей - это проблема, которую можно полностью предотвратить и устранить. Поэтому УВКБ ООН включило ликвидацию безгражданства при рождении в качестве основного действия в свой Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014 - 2024 годы («Глобальный план действий»)¹.

Интегрируя соответствующие гарантии в отношении безгражданства при рождении в законы о гражданстве государства могут предотвратить сохранение безгражданства путем передачи его из поколения в поколение, а также избежать ситуаций, при которых у родителей есть гражданство, но они не могут передать его своим детям. Кроме того, надлежащие гарантии обеспечивают, что осиротевшие или брошенные дети, родители которых не известны («найденцы»), не останутся без гражданства.

Положения Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

Наиболее детальный набор международных стандартов, касающихся безгражданства среди детей, можно найти в Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 года)². В этом документе устанавливаются три принципиальных обязательства для договаривающихся сторон, которые, при всеобщей реализации, эффективно ликвидируют безгражданство в течение жизни одного поколения³:

- во-первых, согласно статье 1 Конвенции 1961 года, Договаривающиеся государства должны предоставлять свое гражданство всем детям, рожденным на их территории, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства, автоматически или по возбуждению ходатайства, в зависимости от определенных допустимых условий, перечисленных в статье 1(1)(b).
- во-вторых, согласно статье 1(4) и статье 4, Договаривающиеся Государства должны предоставлять гражданство детям, рожденным за границей, если один из их родителей имел гражданство данного государства и если в противном случае такие дети стали бы лицами без гражданства.
- в-третьих, согласно статье 2, Договаривающиеся Государства должны предоставлять гражданство детям, которые обнаружены брошенными на их территории.

Дополнительные положения в договорах о правах человека

В ряде документов о правах человека, ратифицированных многими странами, содержатся дополнительные положения и принципы, связанные с защитой детей от безгражданства. В Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), участниками которого являются 170 государств, устанавливается, что «[к]аждый ребенок имеет право на приобретение гражданства» (статья 24(3)).

Кроме того, в Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка (КПР),

¹ Чтобы ознакомиться с Кампанией #IBelong и Глобальным планом действий, перейдите на сайт #IBelong по адресу: www.unhcr.org/ibelong-campaign-to-end-statelessness.html. Чтобы ознакомиться с подробным пояснением касательно Действия 2 Глобального плана действий «Обеспечить, чтобы ни один ребенок не рождался без гражданства», см. документ УВКБ ООН (20 марта 2017 года) «Примеры передового опыта - Действие 2: Обеспечение того, чтобы ни один ребенок не рождался без гражданства», доступ по адресу: www.refworld.org/docid/58cfab014.html.

² Чтобы ознакомиться с рекомендациями касательно этих принципов, см. УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства*, 21 декабря 2012 года, HCR/GS/12/04, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/5405901e4.html>.

³ С момента запуска Глобального плана действий в 2014 году количество государств-участников Конвенции 1961 года увеличилось с 61 до 71. В соответствии с Действием 9 Глобального плана действий, УВКБ ООН продолжает работу, направленную на поощрение государств и предоставление им помощи в присоединении к данной Конвенции.

ратифицированной 194 странами, предусматривается, что каждый ребенок «должен быть зарегистрирован сразу после рождения и с момента рождения имеет право на имя и приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на заботу с их стороны» (статья 7(1)). Реализация этого права применяется, «в частности, в случае, когда в противном случае ребенок не имел бы гражданства» (статья 7(2)). Важно, что согласно статье 3 КПР, применяемой в сочетании со статьями 7 и 8, требуется, чтобы во всех действиях в отношении детей, в том числе в сфере гражданства, первоочередное внимание уделялось *обеспечению наилучших интересов ребенка*⁴.

Европейская конвенция о гражданстве (ЕКГ), которая применяется по отношению к европейским Государствам-участникам этой конвенции, также перекликается с Конвенцией 1961 года. В частности, в ней предусматривается приобретение гражданства в силу действия закона (*ex lege*) найденышами и другими детьми, рожденными на территории государства, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства⁵. В *Американской конвенции о правах человека* и в *Африканской хартии о правах и благополучии ребенка* также предусматривается право на гражданство. Согласно каждому из этих документов, на государство, в котором рожден ребенок, возлагается обязательство, аналогичное содержащемуся в Конвенции 1961 года в отношении детей, которые не приобретают другое гражданство при рождении⁶.

Хотя регистрация рождения прямо не упоминается в Конвенции 1961 года, зачастую она служит основным средством доказательства права ребенка на определенное гражданство или гражданства. В документах, которые выдаются при регистрации рождения, содержится как минимум информация об имени ребенка, дате и месте рождения, а также об именах родителей. Таким образом, эта информация, как правило, служит доказательством права ребенка на гражданство - на основании происхождения или места рождения. Соответственно, принятие надлежащих нормативных актов и процедур регистрации рождения можно считать важнейшей составляющей гарантий в отношении безгражданства среди детей.

Более того, регистрация рождения является обязательством согласно целому ряду международных договоров о правах человека, в том числе согласно статье 24(2) МПГПП и статье 7(1) КПР. Согласно обоим документам, государства должны обеспечить регистрацию сразу после рождения и без какой бы то ни было дискриминации, независимо от правового статуса ребенка или правового статуса его родителей⁷. Кроме того, право быть зарегистрированным при рождении подтверждается в Конвенции ООН о правах трудящихся-мигрантов (статья 29), в Конвенции ООН о правах лиц с инвалидностью (статья 18(2)), а также в ряде региональных документов о правах человека⁸. Чтобы ознакомиться с более полными комментариями относительно важности регистрации рождения и примерами передового опыта в этой сфере, пожалуйста, обратитесь к документу УВКБ ООН «*Примеры передового опыта - Действие 7: Обеспечение регистрации рождений в целях предотвращения безгражданства*», ноябрь 2017 года⁹.

Примеры законов и успешной практики

В этом разделе приводятся примеры законов, в которых содержатся одна или более из перечисленных

⁴ Статья 3(1) КПР звучит следующим образом: «Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка».

⁵ Статья 6(1)(b), (2)(a) и (2)(b).

⁶ *Американская конвенция о правах человека*, статья 20(2); *Африканская хартия о правах и благополучии ребенка*, статья 6(4). В 2014 году *Африканский комитет экспертов по правам и благополучию ребенка* принял *Замечание общего порядка в отношении статьи 6 Африканской хартии о правах и благополучии ребенка*, ACERWC/GC/02, 2014, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54db21734.html.

⁷ См. Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка №17 в отношении статьи 24 (права ребенка)*, 7 апреля 1989 года, пункты 7 - 8, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/45139b464.html.

⁸ См., например, *Африканская хартия о правах и благополучии ребенка*, статья 6(2); *Пакт о правах ребенка в исламе*, статья 7(1).

⁹ См. УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 7: Обеспечение регистрации рождений в целях предотвращения безгражданства*, ноябрь 2017 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html.

выше гарантий. Принятие всеми государствами положений, включающих все три гарантии, существенно способствовало бы ликвидации безгражданства среди детей во всем мире¹⁰.

1. Предоставление гражданства детям, рожденным на территории государства, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства

Согласно Конвенции 1961 года, Договаривающиеся Государства должны предоставить гражданство детям, рожденным на их территории, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства. В Конвенции не устанавливается единственный обязательный способ предоставления государствами гражданства таким детям, а дается выбор: автоматически или по возбуждению ходатайства. Однако, в последнем случае в Конвенции 1961 года устанавливаются внешние ограничения для условий, которые государства могут устанавливать в отношении права ребенка на подачу ходатайства о предоставлении гражданства. Перечень допустимых условий, который содержится в статье 1(2), звучит следующим образом:

- требование о том, чтобы ходатайство было возбуждено в течение срока, который должен «начинаться не позднее достижения восемнадцатилетнего возраста и заканчиваться не ранее достижения возраста в двадцать один год» (статья 1(2)(a)).
- требование о постоянном проживании в Договариваемом Государстве в течение установленного срока, «который не должен превышать пяти лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства, а вообще не должен превышать десяти лет» (статья 1(2)(b)).
- ограничения, связанные с уголовным прошлым (статья 1(2)(c)).
- условие о том, чтобы соответствующее лицо всегда было лицом без гражданства (статья 1(2)(d)).

Согласно Конвенции 1961 года не допускается установление каких-либо других условий. Например, Договариваемое Государство не может предоставлять свое гражданство только тем детям, родители которых легально проживают в данном государстве. Право ребенка на приобретение гражданства Договариваемого Государства должно гарантироваться независимо от правового статуса его родителей.

Хотя это не требуется согласно Конвенции 1961 года, принятие положений в законах, в соответствии с которыми гражданство предоставляется автоматически при рождении, считаются оптимальной практикой¹¹. Такие законы соответствуют принципу «наилучших интересов ребенка», как устанавливается в статьях 3 и 7 КПР, а также принципу недопущения безгражданства - принципу, который на данный момент некоторые считают получившим статус нормы обычного международного права¹². Если государство принимает решение предоставлять свое гражданство по возбуждению ходатайства, то установление любых условий, допускаемых согласно статье 1(2) Конвенции 1961 года, не должно приводить к тому, чтобы ребенок значительный период времени оставался без гражданства¹³.

Пример гарантии автоматического предоставления гражданства детям, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства, можно наблюдать в **Гвинее-Бисау**, в Законе о гражданстве которой (дополненном в 2010 году) предусматривается: «*É cidadão guineense de origem... O individuo nascido no território nacional quando não possui outra nacionalidade*» (неофициальный перевод: «Гражданин Гвинеи - это... любое лицо, рожденное на ее территории и не обладающее гражданством другого

¹⁰ См. УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 2, выше*.

¹¹ УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства*, 21 декабря 2012 года, HCR/GS/12/04, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/5405901e4.html>.

¹² В *Пояснительном докладе к Европейской конвенции о гражданстве* (ЕКГ), в статье 4(b) которой закрепляется этот принцип, обязательство по недопущению безгражданства упоминается как часть обычного международного права. См. ЕКГ, ETS №166, 1997 год, пункт 33: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.

¹³ См. УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4, выше*, пункт 11.

государства»)¹⁴.

Аналогичным образом, Законом о гражданстве **Болгарии**, с внесенными в него изменениями в феврале 2013 года, устанавливается, что «гражданином Болгарии по месту рождения является каждый человек, рожденный на территории Республики Болгария, который не приобрел гражданства другого государства по происхождению»¹⁵.

Эти положения надлежащим образом охватывают всех детей, рожденных на территории государства, «которые в противном случае стали бы лицами без гражданства». Их применение не ограничивается детьми родителей, которые являются лицами без гражданства, или родителей, легально проживающих на территории государства. Кроме того, с помощью этих положений предотвращается такая опасность, как применение их только по отношению к тем детям, у которых нет права на гражданство другого государства. Поскольку в международном праве лицо без гражданства определяется как лицо, которое не рассматривается гражданином какого-либо государства *в силу его закона*¹⁶, оценку необходимо делать в настоящий момент, а не прогнозную или ретроспективную¹⁷.

Договаривающиеся государства могут решить применять процедуру возбуждения ходатайства вместо процедуры автоматического предоставления гражданства детям, рожденным на их территории, которые в противном случае стали бы лицами без гражданства. Такие государства должны предоставить соответствующим родителям подробную информацию о возможности приобретения гражданства, а также о том, как подавать ходатайство и какие условия должны быть соблюдены¹⁸.

2. Предоставление гражданства детям, рожденным от граждан государства за границей, если в противном случае эти дети становятся лицами без гражданства

Согласно Конвенции 1961 года устанавливается обязательство Договаривающихся Государств о предоставлении гражданства детям, рожденным за границей от одного из их граждан, если в противном случае эти дети становятся лицами без гражданства. В большинстве государств предусматривается передача гражданства по происхождению (принцип *jus sanguinis* (принцип «права крови»)). Однако, иногда такая передача сопряжена с определенными условиями - зачастую ограничительного характера - которые могут препятствовать рожденным детям, рожденным за границей, унаследовать гражданство их родителей.

В этом отношении примером положительных изменений является закон о гражданстве **Бразилии**. В 1994 году парламент Бразилии принял поправку к Конституции, согласно которой предусматривалось, что дети граждан Бразилии, рожденные за границей, могут стать бразильцами только в том случае, если они приедут «для проживания в Федеративной Республике Бразилия и выберут гражданство Бразилии»¹⁹.

В 2007 году, после продолжительной кампании с участием гражданского общества, средств массовой информации и политиков, парламент Бразилии заменил этот закон новым положением, согласно которому дети, рожденные за рубежом от бразильянки-матери или бразильца-отца, могли приобрести бразильское гражданство просто при условии регистрации в консульском представительстве Бразилии²⁰. Поправкой, внесенной в конституцию в 2007 году, было обеспечено предотвращение возникновения новых случаев безгражданства в будущем. Кроме того, согласно специальному переходному положению, все дети, уже являющиеся лицами без гражданства, получили право на приобретение гражданства

¹⁴ Lei da Nacionalidade, Lei №6/2010, статья 5.

¹⁵ Закон о гражданстве Болгарии (с последними изменениями от февраля 2013 года), статья 10.

¹⁶ Статья 1 Конвенции 1954 года о статусе лиц без гражданства.

¹⁷ См., УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*, 30 июня 2014 года, пункт 50, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9eeb340.html>.

¹⁸ См. УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4, выше*, пункты 53 - 54.

¹⁹ Конституционная поправка №3 от 1994 года.

²⁰ Конституционная поправка 54/07 от 20 сентября 2007 года, ст. 12.

Бразилии²¹.

3. Предоставление гражданства найденным

Согласно статье 2 Конвенции 1961 года, Государства-участники должны предоставлять свое гражданство брошенным детям, родителей которых установить невозможно («найденные»). В эту категорию включаются дети, у которых нет правовой связи с родителями в соответствующем государстве - например, из-за того, что ребенок родился вне брака и не признан отцом или матерью.

Закон о гражданстве **Ирака** от марта 2006 года является хорошим примером соответствия статье 2: «Лицо считается гражданином Ирака, если (b) он/она родился в Ираке от родителей, личность которых не известна. Найденный, обнаруженный в Ираке, при отсутствии доказательств противного, должен считаться рожденным на этой территории».

В отношении соответствия определению «найденный», в Конституции **Кении** 2010 года предусматривается следующее: «Ребенок, обнаруженный в Кении, в возрасте менее восьми лет или по виду менее восьми лет, гражданская принадлежность и родители которого не известны, считается гражданином по рождению»²².

В Конвенции 1961 года не ограничивается возраст, по достижении которого ребенок не может считаться найденным, но государствам рекомендуется признавать этот статус вплоть до возраста наступления совершеннолетия. Как минимум, гарантия в отношении найденной должна применяться ко всем маленьким детям, которые еще не могут дать точную информацию касательно личности их родителей или места их рождения²³, в соответствии с принципом наилучших интересов ребенка.

Важно отметить, что гражданство, приобретенное найденными согласно статье 2 Конвенции 1961 года, может быть утрачено только в том случае, если будет доказано, что соответствующий ребенок обладает гражданством другого государства. Например, согласно Закону о гражданстве **Египта**, с изменениями от 2004 года, египтянином является: «Любое лицо, рожденное в Египте, от родителей, личность которых не известна. Найденный в Египте считается рожденным в Египте, если не установлено иное»²⁴. Тем не менее, государства могут устанавливать положения, согласно которым дети могут сохранить гражданство, предоставленное им при обнаружении. Например, ребенок, рожденный или обнаруженный на территории **Боснии и Герцеговины**, приобретает гражданство этой страны, если «оба родителя не известны, их гражданская принадлежность не известна, они являются лицами без гражданства или ребенок является лицом без гражданства»²⁵.

²¹ Конституционная поправка 54/07 от 20 сентября 2007 года, ст. 12(с). Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Примеры передового опыта - Действие 1: Разрешение существующих масштабных ситуаций безгражданства*, 23 февраля 2015 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54e75a244.html.

²² Конституция 2010 года, ст. 14(4).

²³ См. УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4*, выше, пункты 57- 58.

²⁴ Закон №154 о внесении изменений в некоторые положения Закона №26 от 1975 года касательно гражданства Египта, ст. 2(2).

²⁵ Закон о гражданстве Боснии и Герцеговины, объединенный в *Official Gazette* №№ 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09, 87/131, ст. 7 (неофициальный перевод).

Основные источники для ознакомления

- Конвенция о сокращении безгражданства.
- Конвенция о правах ребенка.
- УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 1: Разрешение существующих масштабных ситуаций безгражданства*, 23 февраля 2015 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54e75a244.html.
- УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 2: Обеспечение того, чтобы ни один ребенок не родился без гражданства*, 20 марта 2017 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/58cfab014.html.
- УВКБ ООН, *Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства*, 21 декабря 2012 года, HCR/GS/12/04, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/5405901e4.html>.

Гендерное равенство в законах о гражданстве

Введение

Аналогичным образом, гендерное неравенство в законах о гражданстве может привести к безгражданству среди взрослых и среди детей. Такие законы не соответствуют обязательствам государств по международному праву, в которых предусматривается равное отношение к женщинам и мужчинам²⁶.

У Государств-участников *Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин* (КЛДЖ) есть четкое обязательство касательно предоставления женщинам и мужчинам равных прав в отношении передачи гражданства детям и супругам. Согласно статье 9(1) КЛДЖ, Государства-участники обязаны «предоставить женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения гражданства». В частности, «они обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не делают ее лицом без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа».

Согласно статье 9(2) КЛДЖ, «Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей». *Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин* отметил, что «[з]акон о гражданстве, согласно которым гражданство предоставляется только по отцовской линии, нарушают статью 9(2) и могут привести к тому, что дети станут лицами без гражданства», в тех случаях, когда отец является лицом без гражданства, не известен, не женат на матери детей, не желает выполнить административные требования для передачи своего гражданства или по иным причинам не может передать свое гражданство детям²⁷. Чтобы минимизировать риск безгражданства и выполнить международную норму касательно недопущения дискриминации, государства должны признать право матерей на передачу гражданства детям наравне с отцами.

Кроме того, согласно положениям Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка (КПР), Государства-участники должны предпринимать действия в отношении детей в соответствии с *наилучшими интересами ребенка*²⁸. Что касается приобретения гражданства, то для наилучшего обеспечения интересов ребенка государства должны позволить матерям и отцам передавать свое гражданство детям на равной основе, независимо от их правового статуса или семейного положения.

Реформы с целью интеграции принципа гендерного равенства зачастую можно провести посредством внесения относительно небольших изменений в формулировки законов о гражданстве. И действительно, все больше государств проявляют готовность и решимость предпринять конструктивные меры в этом отношении. С момента запуска Глобального плана действий УВКБ ООН несколько государств провели реформы, направленные на ликвидацию гендерной дискриминации при предоставлении и передаче гражданства²⁹.

²⁶ Обязательство по недопущению дискриминации, императивная норма (*jus cogens*), закреплено в статье 7 *Всеобщей декларации прав человека* (ВДПЧ), а также в статье 26 *Международного пакта о гражданских и политических правах* (МПГПП). В общей статье 3 МПГПП и *Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах* (МПЭСКП) конкретно предусматривается равенство мужчин и женщин в плане пользования всеми правами.

²⁷ Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), *Общая рекомендация №32 по гендерным аспектам статуса беженца, убежища, гражданства и безгражданства женщин*, 5 ноября 2014 года, CEDAW/C/GC/32, пункт 61, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54620fb54.html

²⁸ Статья 3(1) КПР звучит следующим образом: «Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка».

²⁹ Чтобы ознакомиться с обзором недавних изменений, внесенных в законы о гражданстве некоторых стран, см. УВКБ ООН, *Справочная записка по вопросам гендерного равенства, законов о гражданстве и безгражданства за 2018 год*, 8 марта 2018 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html. Чтобы ознакомиться с описанием Действия 3 УВКБ ООН относительно исключения элемента гендерной дискриминации из законов о гражданстве, см. УВКБ ООН, *Примеры передовой практики - Действие 3: Исключение элемента гендерной дискриминации из законов о гражданстве*, 6 марта 2015 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54f8377d4.html.

Примеры законов и успешной практики

В этом разделе приводятся примеры правовых положений в отношении обеспечения гендерного равенства в вопросах гражданства.

1. Передача гражданства родителями

В статье 9(2) КЛДЖ устанавливается обязательство Договаривающихся Государств об отмене положений, предполагающих гендерную дискриминацию, касательно передачи детям гражданства родителей. Это же обязательство подкрепляется принципом обеспечения наилучших интересов ребенка, предусмотренным в статье 3 КПР.

В последнее время несколько государств провели реформы своих законов о гражданстве в соответствии с этим международным стандартом. Например, в **Мадагаскаре, Сенегале, Марокко и Египте** передача гражданства ранее осуществлялась исключительно по отцовской линии, если только отец не являлся лицом без гражданства, был не известен или по иным причинам не мог установить родство с ребенком. После проведенных в этих странах реформ матери и отцы могут передавать свое гражданство детям на равной основе. Закон Сенегала с изменениями 2013 года гласит: «Любой ребенок, рожденный прямым потомком сенегальца, является сенегальцем»³⁰. Несколько иная формулировка приводится в соответствующем законе Мадагаскара, измененном в 2017 году: «*Est malagasy, l'enfant né d'un père et/ou d'une mère Malagasy*» (неофициальный перевод: «Ребенок, рожденный от малагасийца-отца и/или малагасийки-матери является малагасийцем»)³¹. Такие новые положения не только устраняют гендерную дискриминацию, но и вносят в соответствующий закон ясность и простоту.

В некоторых государствах переход к гендерно-нейтральным законам о передаче гражданства детям сопровождался устранением ограничительных и зачастую запутанных требований, которые должны были выполнять рожденные за границей или вне брака дети для приобретения гражданства. В качестве примера можно привести **Сьерра-Леоне**. Согласно предыдущей редакции закона о гражданстве 1973 года, сьерралеонские женщины могли передать гражданство рожденным за границей детям только в том случае, если ребенок не приобрел гражданство другого государства³². Согласно новому Акту о гражданстве 2017 года, женщины и мужчины имеют равные права передавать гражданство своим детям, рожденным за границей или на территории страны. В нем говорится следующее: «Каждое лицо, рожденное **за пределами** Сьерра-Леоне в девятнадцатый день апреля 1971 года или позднее, от **отца или матери**, которые являлись или являлись бы, если бы не смерть, гражданами Сьерра-Леоне в силу статей 2, 3 и 4, является гражданином Сьерра-Леоне по праву рождения»³³.

Аналогичным образом, в **Кении**, в измененном Законе о гражданстве и иммиграции 2011 года, в котором учитываются положения Конституции 2010 года, устанавливается следующее: «Лицо, **рожденное за пределами** Кении, является гражданином по рождению, если на дату рождения такого лица его **мать или отец** были или являются гражданами по рождению»³⁴. Это положение заменяет статью 90 предыдущей Конституции, в которой говорилось следующее: «Лицо, рожденное за пределами Кении после 11 декабря 1963 года, становится гражданином Кении в день своего рождения, если по состоянию на эту дату его отец является гражданином Кении»³⁵.

³⁰ Loi n° 2013-05 dated 8 July 2013 portant modification de la loi n° 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité, 8 июля 2013 года, ст. 5, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/51ed5ef14.html.

³¹ Loi n°2 016-038 modifiant et complétant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy, 25 января 2017 года (в силе с 8 мая 2017 года), ст. 9, доступ по адресу: <http://docplayer.fr/46645663-Loi-n-modifiant-et-complétant-certaines-dispositions-de-l-ordonnance-n-du-22-juillet-1960-portant-code-de-la-nationalite-malagasy.html>.

³² Закон о гражданстве Сьерра-Леоне, 1973 год, 24 мая 1973 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/3ae6b50610.html, с изменениями согласно Акту (изменения) о гражданстве Сьерра-Леоне, 2006 год, №11 от 2006 года, 26 октября 2006 года (Часть II, статьи 5 и 6), доступ по адресу: www.refworld.org/docid/481596b42.html.

³³ Проект закона о внесении изменений в Закон о гражданстве Сьерра-Леоне 2017 года, доступ по адресу: <http://citizenshiprightsfric.org/wp-content/uploads/2017/06/Sierra-Leone-Citizenship-Amendment-Bill-2017.pdf>

³⁴ Конституция Кении, 27 августа 2010 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/4c8508822.html

³⁵ Конституция Кении (Пересмотренная редакция (2001 год)(1998 год)), 2001 год, доступ по адресу:

В **Дании** в процессе реформирования было достигнуто равенство в плане возможности отца передавать свое гражданство детям, рожденным вне брака и за границей. С июля 2014 года все дети родителя-датчанина (отца или матери) приобретают гражданство Дании автоматически при рождении³⁶. Аналогичным образом, соответствующее положение принято в **Мадагаскаре** в 2014 году³⁷. Это положение заменило норму Кодекса о гражданстве Мадагаскара 1960 года³⁸, согласно которой дети, рожденные вне брака от матери-иностранки и отца-малагасийца, были лишены права на автоматическое приобретение гражданства по рождению³⁹.

2. Передача гражданства супругами

Согласно статье 5 Конвенции 1961 года запрещается утрата гражданства вследствие каких-либо изменений в личном статусе лица, если только данное лицо не обладает гражданством другого государства или не приобретает гражданство другого государства. В целях статьи 5 к изменениям в личном статусе относятся такие события, как заключение и прекращение брака. Статью 5(1) дополняет статья 9(1) КЛДЖ⁴⁰. Согласно точке зрения Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, в соответствии со статьей 9(1) КЛДЖ требуется, чтобы Договаривающиеся Государства воздержались от принятия положений, в связи с которыми женщины подвергаются риску безгражданства после заключения брака. Нередки случаи, когда в государствах действуют законы, согласно которым гражданство женщины связано с гражданством ее мужа. В некоторых государствах женщина автоматически утрачивает гражданство при заключении брака с иностранцем, при этом предполагается, что она сразу же приобретет гражданство своего мужа. Женщинам в тех странах, в которых не предусмотрены гарантии, соответствующие статье 5 Конвенции 1961 года, угрожает безгражданство, поскольку в большинстве стран гражданство не предоставляется автоматически супругам граждан⁴¹.

Законы, в соответствии с которыми гражданство женщины зависит от гражданства ее мужа, дополнительно подвергают ее опасности безгражданства. Например, когда муж женщины утрачивает свое гражданство, меняет гражданство или становится лицом без гражданства - или же когда брак завершается разводом или раздельным проживанием супругов - эта женщина также может утратить свое гражданство при отсутствии надлежащих гарантий⁴².

Образцовым законам о гражданстве, в которых отражена международная норма о недопущении дискриминации и которые способствуют предотвращению безгражданства, присущи следующие общие характеристики:

1. Положения этих законов в равной степени применяются по отношению к женщинам и мужчинам, без какой-либо дискриминации; например, эти положения позволяют женщинам передавать свое гражданство супругам наравне с мужчинами⁴³.
2. Они позволяют каждому супругу выбрать, повлияет ли какое-либо изменение личного статуса на

www.refworld.org/docid/47162cfc2.html

³⁶ Automatisk erhvervelse af dansk statsborgerskab, доступ по адресу: <http://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/danske-statsborgere-1/automatisk-erhvervelse-af-dansk-statsborgerskab>

³⁷ Loi n° 2016-038, ст. 9, выше.

³⁸ Ordonnance n° 60 - 064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malgache (J.O. n° 111 du 23.07.60 p. 1305), modifiée par la loi n° 61-052 du 13 décembre 1961 (J.O. n° 201 du 23.12.61, p. 2260), la loi n° 62-005 du 6 juin 1962 J.O. n° 228 du 16.06.62, p. 1075), l'ordonnance n° 73-049 du 27 août 1973 (J.O. n° 934 E.S. du 27.08.73, p. 2713) et par la loi n° 95-021 du 18 septembre 1995 (J.O. n° 2341 du 01.01.96, p. 3, 13). [Мадагаскар], 1 января 1996 года, ст. 10, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/4f5473682.html.

³⁹ УВКБ ООН, *Справочная записка по вопросам гендерного равенства, законов о гражданстве и безгражданства, 2014 год, выше.*

⁴⁰ УВКБ ООН, *Совещание экспертов - Толкование Конвенции 1961 года и предотвращение безгражданства в результате утраты и лишения гражданства (Тунисские выводы)*, март 2014 года, пункты 33 - 34, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/533a754b4.html.

⁴¹ КЛДЖ, *Общая рекомендация №32*, выше, пункт 54.

⁴² Там же, пункт 60.

⁴³ Там же, пункт 54, 62.

его или ее гражданскую принадлежность, в отличие, например, от автоматической утраты гражданства в результате изменения семейного положения⁴⁴.

3. Согласно этим законам, любая утрата гражданства вследствие изменений в личном статусе обуславливается наличием гражданства другого государства или приобретением гражданства другого государства.

4. В них устанавливаются требования к натурализации, в равной степени применимые по отношению как к женщинам, так и к мужчинам⁴⁵.

Пример положительных изменений демонстрируют реформы законодательства о гражданстве в **Алжире**, проведенные после 2005 года. В ответ на проводимую женщинами длительную кампанию президент страны издал указ, позднее утвержденный парламентом, согласно которому женщинам позволялось передавать свое гражданство Алжира супругам-иностранцам. Новое, гендерно-нейтральное, положение Кодекса о гражданстве Алжира звучит следующим образом: «*La nationalité algérienne peut s'acquérir par le mariage avec un algérien ou avec une algérienne, par décret dans les conditions suivantes...*» (неофициальный перевод: «Гражданство Алжира может быть приобретено на основании указа посредством брака с алжирцем или алжиркой, при соблюдении следующих условий...»)⁴⁶.

Еще один пример изменения в направлении гендерного равенства в законах о гражданстве имел место в **Сенегале**. В июне 2013 года Парламент Сенегала внес изменения в законодательство, которое ранее было дискриминационным, с целью установить право сенегальских женщин, наравне с мужчинами, передавать свое гражданство супругам-иностранцам. На данный момент согласно статье 7 Кодекса о гражданстве предусматривается следующее: «*L'étranger qui épouse une sénégalaise ou l'étrangère qui épouse un sénégalais acquiert, à sa demande, la nationalité sénégalaise après cinq ans de vie commune à compter de la célébration ou de la constatation du mariage...*» (неофициальный перевод: «Иностранец, который заключает брак с женщиной-сенегалкой или мужчиной-сенегальцем, по возбуждении ходатайства приобретает гражданство Сенегала по истечении пяти лет супружеской жизни начиная со дня празднования или признания брака...»)⁴⁷.

В **Кении** в результате аналогичного процесса внесения изменений законодательство о гражданстве страны было приведено в соответствие с международными стандартами. Согласно Конституции 1969 года, только мужчина-кениец мог передать свое гражданство супругам, не являющимся гражданами. С тех пор в Конституции 2010 года были установлены равные требования для натурализации жен и мужей граждан Кении. Согласно новому законодательству: «Лицо, которое состояло в браке с гражданином страны в течение как минимум семи лет, имеет право подать ходатайство о регистрации в качестве гражданина»⁴⁸.

Переход к гендерно-нейтральным положениям в законах о гражданстве - это положительное изменение. Всем государствам рекомендуется провести реформу своего законодательства в соответствии со статьями 9(1) и 9(2) КЛДЖ. Однако, гендерное равенство не обеспечивает полную гарантию в отношении безгражданства в связи с браком. Так, государствам рекомендуется установить процессы натурализации после заключения брака, которые применялись бы по отношению к представителям обоих полов и были бы минимально обременительными. В частности, в соответствии с положениями, которые защищают натурализованных супругов от утраты гражданства вследствие последующих изменений семейного статуса, предоставляется более эффективная защита в отношении

⁴⁴ Там же, пункт 63.

⁴⁵ Там же, пункт 62.

⁴⁶ *Algérie: Ordonnance n° 70-86 du 15 décembre 1970 portant code de la nationalité algérienne modifiée* et complétée par Ordonnance n° 05-01 du 27 février 2005, ст. 9, доступ по адресу: https://droit.mjustice.dz/code_nation_alger.pdf.

⁴⁷

Loi 2013-05 dated 8 July 2013 portant modification de la loi n° 61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité, 8 июля 2013 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/51ed5ef14.html.

⁴⁸ *Конституция Кении*, 27 августа 2010 года, ст. 15(1), доступ по адресу: www.refworld.org/docid/4c8508822.html.

безгражданства.

Основные источники для ознакомления

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), статья 9.
- Конвенция о сокращении безгражданства.
- Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), *Общая рекомендация №32 по гендерным аспектам статуса беженца, убежища, гражданства и безгражданства женщин*, 5 ноября 2014 года, CEDAW/C/GC/32, пункт 61, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54620fb54.html
- УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 3: Исключение элемента гендерной дискриминации из законов о гражданстве*, 6 марта 2015 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/54f8377d4.html
- УВКБ ООН, *Справочная записка по вопросам гендерного равенства, законов о гражданстве и безгражданства за 2018 год*, 8 марта 2018 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/5aa10fd94.html.

Процедуры определения статуса лица без гражданства и упрощенная натурализация

Введение

Введение процедур определения статуса лица без гражданства

Согласно Конвенции 1954 года о статусе лиц без гражданства (Конвенция 1954 года) требуется, чтобы Государства-участники обеспечили определенный стандарт обращения с лицами без гражданства в пределах своей юрисдикции. Например, в статье 16 устанавливается право лиц без гражданства на «свободное обращение в суды на территории всех Договаривающихся Государств», а в статье 25 лицам без гражданства гарантируется доступ к административной помощи при получении ими «документов или удостоверений, обычно выдаваемых иностранцам органами власти или при помощи органов власти государств, гражданами которых они являются».

Для выполнения этих обязательств у государств должна быть возможность выявить лиц без гражданства. Соответственно, многие государства ввели процедуру определения статуса лица без гражданства (ОСЛБГ) для выявления лиц, которые соответствуют определению «лицо без гражданства», изложенному в статье 1(1) Конвенции 1954 года⁴⁹, а также для предоставления таким лицам надлежащих прав и защиты. Введение таких процедур - наиболее эффективный и надежный способ, при помощи которого Государства-участники могут обеспечить выполнение положений данной Конвенции в этом плане.

В *Руководстве УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства* предусматриваются детальные рекомендации для государств относительно разработки процедур ОСЛБГ, на основе примеров передовой практики существующих процедур ОСЛБГ, а также аналогичных процедур определения статуса беженца⁵⁰. Хотя у государств есть значительная свобода действий в плане их адаптации к существующим национальным институтам и правовым традициям, справедливые и эффективные процедуры ОСЛБГ включают определенные ключевые характеристики.

Во-первых, процедуры ОСЛБГ должны быть доступны соответствующим группам населения. С учетом различий в административных системах и структурах, некоторая степень децентрализации в работе по ОСЛБГ необходима для того, чтобы обеспечить присутствие органов власти, уполномоченных на выявление лиц без гражданства, на всей территории государства, в том числе в отдаленных районах. Аналогичным образом, информация о том, как ходатайствовать о проведении процедуры определения статуса лиц без гражданства, должна получать широкое распространение, а консультационные услуги, по возможности, должны предоставляться заявителям на том языке, который они понимают. Более того, следует устранить или минимизировать какие бы то ни было практические и правовые препятствия для доступа к этой процедуре. Например, следует избегать установления жестких сроков подачи ходатайств и требований касательно правового статуса, как-то доказательства проживания на законных основаниях. **Франция** и **Мексика** относятся к числу тех государств, которые ввели процедуры ОСЛБГ, согласно которым не устанавливаются какие-либо условия для доступа к таким процедурам⁵¹.

Во-вторых, в *Руководстве УВКБ ООН* содержится рекомендация в отношении того, что обязанность доказать отсутствие гражданства не должна возлагаться на заявителя, а должна быть совместной. При выяснении вопросов относительно иностранного гражданства лица рассматривающие органы

⁴⁹ Определение «лицо без гражданства», которое установлено в статье 1(1) и гласит «лицо, которое не рассматривается как гражданин каким-либо государством в силу его закона», признано нормой обычного международного права.

⁵⁰ См., УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*, выше; и УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 6: Введение процедур определения статуса лица без гражданства в целях защиты не имеющих гражданства лиц*, 11 июля 2016 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/57836cff4.html.

⁵¹ Процедура во Франции описывается в статье L812 *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, доступ по адресу: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DBAF2D87A75F0E4BFA43FA49C6DF68D9.tpdila07v_1?idSectionTA=LEGISCTA000030950753&cid-Texte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20160323. В Мексике официальная процедура ОСЛБГ была введена согласно Закону о миграции (2011 год) и связанным с ним постановлениям (2012 год), доступ по адресу: www.refworld.org/docid/57836cff4.html, стр. 13.

государства должны применять несостязательный подход на основе сотрудничества⁵². При любых обстоятельствах государства должны воздерживаться от подобных запросов органам власти иностранного государства, если лицо высказывает обоснованные опасения относительно преследования со стороны соответствующего государства. В целом, стандарт доказательства должен соответствовать гуманитарным целям определения статуса лица без гражданства, а также учитывать трудности, неизбежно возникающие в связи с доказыванием безгражданства при вероятном отсутствии документальных доказательств⁵³.

В-третьих, процедуры ОСЛБГ должны включать основополагающие гарантии надлежащего процесса, в том числе: возможность проведения индивидуального собеседования с предоставлением правовой помощи и помощи переводчика; право на своевременное получение решения в письменной форме с пояснением оснований его принятия; а также право на обжалование решения первой инстанции об отклонении ходатайства без угрозы высылки.

Кроме того, в процедуре должны учитываться определенные условия и факторы уязвимости, в том числе специальные гарантии для детей, женщин и лиц с инвалидностью, а также рассмотрение ходатайства в приоритетном порядке, предоставление правовой помощи надлежащим образом подготовленным специалистом, принятие государством на себя большей части бремени доказывания⁵⁴.

Упрощенная натурализация

Согласно Конвенции 1954 года, одно из обязательств Государств-участников состоит в том, чтобы «способствовать ассимиляции и натурализации лиц без гражданства» (статья 32). После того, как лицо или группа лиц были признаны лицами без гражданства, Договаривающиеся Государства обязаны понизить барьеры для того, чтобы эти лица стали гражданами данного государства - в частности, прилагая «все усилия для ускорения процедур натурализации и возможного уменьшения связанных с ними расходов и сборов»⁵⁵.

В *Европейской конвенции о гражданстве* (ЕКГ) повторяется это положение и предусматривается, что «каждое Государство-участник в своем внутреннем законодательстве должно упростить приобретение его гражданства ... лицами без гражданства и лицами, признанными беженцами, которые на законных основаниях обычно проживают на его территории» (статья 6(4)). Аналогичным образом, согласно Действию 6 Глобального плана действий по ликвидации безгражданства государства призываются к предоставлению статуса защиты мигрантам без гражданства (посредством введения процедур ОСЛБГ), а также к *упрощению их натурализации*⁵⁶.

Примеры законов и успешной практики

Упрощенная натурализация предполагает устранение или минимизацию правовых и практических препятствий для доступа к получению гражданства. Каждое государство вправе установить условия для натурализации согласно национальному праву, при том, что такие условия соответствуют правовым стандартам обычного международного права (например, недопущение дискриминации). Согласно Конвенции 1954 года государствам рекомендуется уменьшить количество таких условий или исключить их вовсе для людей, признанных лицами без гражданства.

Например, если обычно в каком-либо государстве требуется, чтобы ходатайствующие о натурализации лица проживали на его территории в течение определенного периода времени, предоставили

⁵² См., УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*, выше, пункты 89 - 90.

⁵³ Там же, пункты 91 - 93.

⁵⁴ Там же, пункт 119.

⁵⁵ Конвенция 1954 года, ст. 32.

⁵⁶ Чтобы ознакомиться с детальными пояснениями относительно Действия 6 и с примерами практики государств, см. Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), *Примеры передовой практики - Действие 6: Введение процедур определения статуса лица без гражданства в целях защиты не имеющих гражданства лиц*, 11 июля 2016 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/57836cff4.html.

доказательства проживания на законных основаниях или продемонстрировали владение государственным языком, то успешной практикой, соответствующей Конвенции 1954 года, является включение отдельных облегченных стандартов для людей, признанных лицами без гражданства, и их родственников.

В ряде государств такие положения уже включены в национальные кодексы. Далее приводятся несколько показательных примеров.

1. Законы, согласно которым уменьшается количество требований для получения разрешения на проживание лицами без гражданства

Греция присоединилась к растущему числу государств, сокративших срок проживания, необходимый для того, чтобы лица без гражданства имели право на натурализацию. В статье 5 измененного кодекса о гражданстве (Закон 3838/2010) предусматривается, что «гражданин иностранного государства, желающий стать гражданином Греции посредством натурализации, должен ... до подачи ходатайства о натурализации непрерывно проживать в Греции на законных основаниях в течение семи лет»⁵⁷. Но в статье 1(d) также предусматривается, что лица, признанные беженцами и лицами без гражданства, должны проживать в Греции на законных основаниях лишь в течение трех лет подряд.

В **Бразилии** закон о гражданстве изменился в том же ключе - в случае лиц без гражданства⁵⁸ обычное требование о сроке проживания⁵⁹ сокращено вдвое (с четырех лет до двух).

Согласно закону о гражданстве Бразилии не требуется легальное проживание, что создало бы затруднения для не имеющих гражданства лиц, у многих из которых нет правового статуса или документов.

2. Законы, согласно которым устраняются требования о подтверждении владения языком и наличия источников средств к существованию

В некоторых государствах с целью интеграции натурализованных групп населения и обеспечения им определенного уровня жизни требуется, чтобы ходатайствующие о предоставлении гражданства заявители продемонстрировали знание государственного языка и/или культуры страны, а также доказали наличие средств к существованию. Однако, в случае лиц без гражданства некоторые государства отказались от таких требований, и это верное решение.

Например, в **Боснии и Герцеговине** (БиГ) лица без гражданства освобождены от выполнения целого ряда условий для натурализации, в том числе условий касательно знания языка и доказательства наличия источников средств к существованию. Статья 11(а)(1) закона о гражданстве этой страны звучит следующим образом: «Лицо без гражданства или лицо, признанное беженцем, могут приобрести гражданство БиГ **без соблюдения требований, установленных в подпунктах 2., 3., 6., 9. и 10. пункта (I) статьи 9**, только в том случае, если он/она постоянно проживали в БиГ в качестве лица без гражданства или лица, признанного беженцем, в течение пяти лет до подачи ходатайства» (выделено авторами)⁶⁰. Соответствующие статьи касаются знания заявителями языка и «постоянного источника доходов в сумме, которая позволяет ему/ей обеспечить свое существование, или возможности предоставить надежное доказательство наличия средств на его/ее содержание»⁶¹.

3. Законы, согласно которым уменьшается количество требований о предоставлении других

⁵⁷ См. статья 5 Закона 3838/2010, доступ по адресу: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=GRE%20Citizenship%20Code%20%28as%20of%202010%2C%20English%29.pdf>.

⁵⁸ См. Указ №9199 от 20 ноября 2017 года, ст. 99, доступ по адресу: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/522434860/decreto-9199-17>.

⁵⁹ См. статья 65 Закона №13 445, доступ по адресу: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm.

⁶⁰ Закон о гражданстве Боснии и Герцеговины, ст. 11, доступ по адресу: www.ecoi.net/en/file/local/1155041/1226_1471601612_bih-law-citizenship-1997-am2013-en.pdf.

⁶¹ Там же, ст. 9.

документов лицами без гражданства

Признавая, что безгражданство очень часто сопряжено с отсутствием документов, некоторые государства адаптировали свои требования к документам для лиц без гражданства. В данном случае примером также может служить **Босния и Герцеговина**. В 2014 году правительство этой страны приняло постановление об упрощенной натурализации, согласно которому лица без гражданства освобождались от необходимости получать документы из других стран для доказательства отсутствия уголовного прошлого⁶². Аналогичным образом, в **Греции** лица без гражданства освобождены от необходимости подавать свидетельство о рождении (как требуется для других заявителей), им разрешено подать «любое другое официальное удостоверение»⁶³.

4. Законы, согласно которым устраняется сбор за подачу ходатайств или уменьшается размер такого сбора для лиц без гражданства

Аналогичным образом, в ряде государств отменены или уменьшены сборы и другие административные расходы, связанные с ходатайствами о натурализации лиц без гражданства. В соответствующем законодательстве Косово (S/RES/1244 (1999)), реформа которого была проведена в 2013 году, повторяются положения Конвенции 1954 года и компетентные органы власти призывают «приложить все усилия для ускорения процедур натурализации и возможного уменьшения связанных с ними расходов и сборов» (статья 14).

В некоторых государствах сборы для лиц без гражданства не были отменены, но были существенно уменьшены. Например, в **Греции** сбор за подачу ходатайства для обычных заявителей, обращающихся впервые, составляет 700 евро, а для людей, признанных лицами без гражданства, и беженцев - всего 100 евро.

5. Упрощенная натурализация детей и других родственников лиц без гражданства

Хотя это не требуется согласно Конвенции 1954 года, некоторые государства упрощают натурализацию детей и других членов семьи лиц без гражданства. Тем самым они признают важность единства семьи и необходимость укрепления гарантий в отношении безгражданства среди детей. Например, в законе Косово (S/RES/1244 (1999)) предусматривается, что члены семьи лиц без гражданства имеют право на приобретение гражданства (статья 15(2)).

В **Боснии и Герцеговине** несовершеннолетние дети лиц без гражданства с разрешениями на временное проживание не только имеют право на гражданство БИГ, но получают даже более благоприятные льготные условия в целях натурализации⁶⁴.

В некоторых государствах применяется *дискреционный* подход к упрощению натурализации лиц без гражданства. В этих государствах должностное лицо правительства, как правило Министр, наделяется дискреционными полномочиями в отношении принятия окончательного решения об удовлетворении или отказе в удовлетворении ходатайства о натурализации, даже в том случае, когда все формальные условия были выполнены. УВКБ ООН рекомендует применять недискреционный подход как оптимальный метод упрощения натурализации лиц без гражданства.

⁶² Босния и Герцеговина: *Постановление 2014 года относительно предусмотренных доказательств наличия права на приобретение гражданства Боснии и Герцеговины посредством натурализации или упрощенной натурализации*, 29 января 2014 года, ст. 7, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/531721a14.html.

⁶³ См. ст. 6(3)(d) Закона 3838/2010, выше.

⁶⁴ *Закон о гражданстве Боснии и Герцеговины*, ст. 11, доступ по адресу: www.ecoi.net/en/file/local/1155041/1226_1471601612_bih-law-citizenship-1997-am2013-en.pdf.

Основные источники для ознакомления

- Конвенция о статусе лиц без гражданства.
- УВКБ ООН, *Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства*, 30 июня 2014 года, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/55b9eeb340.html>.
- УВКБ ООН, *Примеры передового опыта - Действие 6: Введение процедур определения статуса лица без гражданства в целях защиты не имеющих гражданства лиц*, 11 июля 2016 года, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/57836cff4.html.

Утрата гражданства

Введение

Утрата гражданства может произойти в результате активных действий лица по отказу от гражданства или в результате автоматического действия закона («*ex lege*»). Утрату гражданства следует отличать от лишения гражданства, которое происходит в том случае, когда органы власти государства проявляют инициативу и аннулируют гражданство⁶⁵.

Согласно Конвенции 1961 года запрещается утрата гражданства в тех случаях, когда это может привести к безгражданству, за исключением двух ситуаций:

- в случае, если натурализованное лицо, проживающее за границей в течение не менее семи лет подряд, не заявляет надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство (статья 7(4)).
- в случае, если граждане государства, рожденные за границей, не проживают на территории этого государства до окончания срока в один год после достижения ими совершеннолетия или не регистрируются до окончания этого срока (статья 7(5)).

Что касается статьи 7(5), то в Резолюции III Заключительного акта Конференции Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем рекомендуется, чтобы государства, в которых сохранение гражданства их гражданами за границей зависит от заявления или регистрации, приняли «все возможные меры по обеспечению того, чтобы такие лица были своевременно проинформированы о подобных формальностях, а также о сроках, которые им необходимо соблюсти, если они желают сохранить свое гражданство»⁶⁶.

Кроме названных выше исключений, согласно Конвенции 1961 года требуется, чтобы во все другие законы и подзаконные акты, предусматривающие утрату гражданства в силу действия закона (*ex lege*), были включены гарантии в отношении безгражданства. Согласно статье 5(1), в законах, предусматривающих утрату гражданства «вследствие каких-либо таких изменений в личном статусе соответствующего лица, как вступление в брак, прекращение брака, узаконение, признание или усыновление, такая утрата должна происходить при условии наличия другого гражданства или приобретения другого гражданства». Аналогичным образом, согласно статье 6 утрата гражданства «супругом или детьми какого-либо лица вследствие утраты этим лицом или лишения этого лица этого гражданства ... должна происходить при условии наличия другого гражданства или приобретения им другого гражданства».

Кроме того, согласно Конвенции 1961 года запрещается отказ от гражданства «кроме тех случаев, когда соответствующее лицо имеет или приобретает другое гражданство» (статья 7(1)(a)). Это положение направлено на обеспечение гарантии в отношении безгражданства, а не на ущемление права на свободу передвижения или права на поиск убежища от преследования, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека⁶⁷.

У государств-участников ЕКГ есть материальные и процедурные обязательства помимо тех, которые установлены в Конвенции 1961 года. Прежде всего, согласно статье 7(3) ЕКГ запрещаются положения об

⁶⁵ В *Европейской конвенции о гражданстве* четко проводится это различие, и положения об «утрате гражданства в силу действия закона (*ex lege*)» (статья 7) отделены от положений об «утрате гражданства по инициативе властей» (статья 8). См. также УВКБ ООН, *Тунисские выводы, выше*, пункт 9.

⁶⁶ Заключительный акт Конференции Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, которая проходила в Женеве с 24 марта по 18 апреля 1959 года, и Резолюции I, II, III и IV этой Конференции, принятые в Нью-Йорке 30 августа 1961 года. Доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/4714aba39.html>.

⁶⁷ Статья 7(1)(b) гласит: «Положения подпункта «а» настоящего пункта не применяются в тех случаях, когда их применение противоречило бы принципам, изложенным в статьях 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека, утвержденной 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.»

утрате гражданства, если вследствие их применения соответствующие лица станут лицами без гражданства, даже при отсутствии «реальной связи между Государством-участником и гражданином, обычно проживающим за границей»⁶⁸.

Кроме того, в Главе IV ЕКГ устанавливается ряд процедурных гарантий и требований, которые применяются в отношении всех вопросов, связанных с гражданством: ходатайства должны рассматриваться своевременно (статья 10); решения должны выноситься с указанием причин их вынесения в письменной форме (статья 11); должен быть обеспечен доступ к пересмотру решений в судебном или административном порядке (статья 12); размер сборов должен быть разумным, и они не должны представлять собой препятствие для заявителей, ходатайствующих о пересмотре решения (статья 13).

Примеры законов и успешной практики

С точки зрения предотвращения безгражданства, общая успешная практика для государств - просто избегать установления или применения оснований для утраты гражданства в силу действия закона (*ex lege*). В ряде государств в принципе не предусматривается утрата гражданства, что минимизирует риск безгражданства, обусловленного простой неосведомленностью относительно применимых требований - например, зарегистрироваться в национальных органах власти во время проживания за границей.

В других государствах сохраняются положения об утрате гражданства в силу действия закона (*ex lege*), но предоставляется полная гарантия в отношении безгражданства. Например, в Законе о гражданстве **Финляндии** предусматривается утрата гражданства Финляндии лицами, обладающими двойным гражданством, у которых в возрасте 22 лет отсутствуют достаточные связи с этой страной. Считается, что лица сохраняют достаточные связи со страной, если они «в письменной форме уведомляют дипломатическое представительство Финляндии, консульство, возглавляемое профессиональным консулом, или Регистрационное управление о своем желании сохранить гражданство Финляндии»⁶⁹. Важно то, что согласно данному закону национальные органы власти обязаны поддерживать «систему информации о населении», в которой содержатся адреса всех граждан Финляндии, достигших 18-летнего возраста, «чтобы с ними можно было связаться» и «проинструктировать о том, как сохранить гражданство по достижении ими 22-летнего возраста». Кроме того, «если лицо утратило гражданство Финляндии по достижении 22-летнего возраста в связи с отсутствием достаточных связей с Финляндией, Регистрационное управление внесет запись по этому поводу в систему информации о населении и уведомит об этом соответствующую сторону при наличии его/ее адреса»⁷⁰. Такая норма соответствует предмету и цели Конвенции 1961 года, а также Заключительному акту Конференции по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем⁷¹.

Закон Финляндии также согласуется с Конвенцией 1961 года в том плане, что согласно ему требуется, чтобы отказ от гражданства не приводил к безгражданству. В статье 35 Закона о гражданстве этой страны предусматривается:

«Гражданин Финляндии, который также обладает гражданством иностранного государства или желает стать гражданином иностранного государства, может быть освобожден от гражданства Финляндии по возбуждению ходатайства... Если на момент принятия решения по ходатайству заявитель еще не является гражданином иностранного государства, он/она могут быть освобождены от гражданства Финляндии только по решению, для вступления в силу которого требуется, чтобы заявитель предоставил справку о приобретении гражданства иностранного государства в течение указанного в решении срока. После предоставления справки о приобретении гражданства иностранного государства выдается свидетельство о выполнении данного требования»⁷².

В Финляндии заявители надлежащим образом защищены в отношении безгражданства при помощи требования о предоставлении доказательств приобретения гражданства другого государства. Законы,

⁶⁸ ЕКГ, ст. 7(1)(е).

⁶⁹ Акт о гражданстве (359/2003), 359/2003, 1 июня 2003 года, статья 34, доступ по адресу: www.refworld.org/docid/3ae6b51614.html.

⁷⁰ Там же, статьи 37 - 38.

⁷¹ Заключительный акт Конференции Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Резолюция III, *выше*.

⁷² Там же.

согласно которым допускается отказ от гражданства или утрата гражданства лицами, «которые, как считается, претендуют на» другое гражданство, или когда «органы власти государства убеждены в том, что» такое лицо сможет приобрести гражданство другого государства, недостаточны в плане обеспечения гарантий в отношении безгражданства. Исходя из стандарта, установленного в Конвенции 1961 года, люди должны освобождаться от своего действующего гражданства только после того, как они гарантированно станут обладателями другого гражданства. Еще одним полезным примером можно считать Закон о гражданстве **Туркменистана** 2013 года, в котором содержатся четкие и согласованные положения, направленные на предотвращение безгражданства. В статье 5 этого закона устанавливается, что «предотвращение и сокращение безгражданства» является одним из «основных принципов гражданства Туркменистана»⁷³. Затем, в статье 7 «Гражданство Туркменистана при заключении или расторжении брака», предусматриваются независимые права на гражданство для супругов и детей, независимо от изменения семейного положения. Далее, в статье 16 предусматривается, что «заявление гражданина Туркменистана об отказе от гражданства Туркменистана не рассматривается, если он/она... становится в связи с этим лицом без гражданства».

В соответствии с международными принципами относительно прав ребенка, в Главе IV закона о гражданстве Туркменистана устанавливаются специальные гарантии для детей. В статье 18(2) этой главы сказано следующее: «Если родители ([или] единственный родитель) ребенка отказываются от гражданства Туркменистана или утрачивают гражданство Туркменистана, ребенок также отказывается от гражданства Туркменистана, если он не становится в связи с этим лицом без гражданства». В статье 19(2) предусматривается, что «если гражданство Туркменистана приобретает один из родителей, а другой остается лицом без гражданства, ребенок независимо от места его проживания становится гражданином Туркменистана». Трудно переоценить значение данного положения. Наконец, согласно статье 23 требуется, чтобы любое изменение гражданства ребенка - связанное с изменением гражданства родителей или усыновлением/удочерением - осуществлялось при наличии четкого и добровольного согласия самого ребенка.

⁷³ Туркменистан: Закон о гражданстве 2013 года, 22 июня 2013 года, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/52ef9dcb4.html>.

Основные источники для ознакомления

- Конвенция о сокращении безгражданства.
- Европейская конвенция о гражданстве.

Лишение гражданства

Введение

Наиболее проработанный набор международных стандартов касательно лишения гражданства содержится в Конвенции 1961 года. В статье 8(1) устанавливается базовая норма о том, что Договаривающееся Государство не лишает какое бы то ни было лицо его/ее гражданства, если в результате такого решения о лишении гражданства он/она становится лицом без гражданства. Далее, в пунктах 2 и 3, перечисляется исчерпывающий набор оснований, позволяющих государствам лишить человека гражданства. Эти основания звучат следующим образом:

- если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана (статья 8(2)(b));
- если соответствующее «лицо, игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства» (статья 8(3)(a)(i));
- если соответствующее лицо «ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненно важным интересам этого Государства» (статья 8(3)(a)(ii)).

Если соответствующее лицо «приняло присягу на верность или сделало официальное заявление о верности другому Государству или дало определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству» (статья 8(3)(b)).

Важно, что в соответствии с Конвенцией 1961 года на эти основания для лишения гражданства можно ссылаться только при соблюдении трех условий. Во-первых, право на лишение гражданства может осуществляться только «в соответствии с законом, предусматривающим для соответствующего лица право на справедливое разбирательство дела судом или иным независимым органом» (статья 8(4)). Во-вторых, политика или практика лишения гражданства не могут быть обусловлены «расовыми, этническими, религиозными или политическими основаниями» (статья 9). И наконец, право на лишение гражданства в соответствии с упомянутыми выше допустимыми основаниями может осуществляться только теми государствами, которые «во время подписания, ратификации или присоединения» к Конвенции указали, что оставляют за собой такое право согласно действующему национальному законодательству (статья 8(3)).

Законодательство и практика государств в течение десятилетий, последовавших сразу за переговорами по Конвенции 1961 года, свидетельствовали о растущем единодушии относительно того, что следует избегать лишения гражданства, если такая мера приведет к безгражданству. Соответственно, в ЕКГ, которая является обязательным документом для 21 члена Совета Европы, основания для лишения гражданства ограничиваются ситуациями, в которых соответствующее лицо приобрело гражданство «посредством мошеннических действий, предоставления ложной информации или сокрытия каких-либо важных фактов, имеющих отношение к заявителю»⁷⁴. То есть, согласно ЕКГ, не разрешается лишение гражданства даже на тех основаниях, которые допускаются в статье 8(3) Конвенции 1961 года (см. выше), если в результате такого решения соответствующий человек станет лицом без гражданства. Также в статье 4(b) ЕКГ прямо закрепляется принцип недопущения безгражданства.

Кроме того, в ЕКГ более подробно представлены установленные в Конвенции 1961 года стандарты касательно надлежащего процесса и недопущения дискриминации. В статьях 10 - 13 ЕКГ устанавливаются нормы относительно минимальных процедурных гарантий, в том числе требования о том, чтобы все решения по поводу гражданства выносились в письменной форме «в течение разумного

⁷⁴ *Европейская конвенция о гражданстве*, ст. 7.

периода времени», а также подлежали пересмотру в административном или судебном порядке. В то же время, в статье 5(2) развивается норма о недопущении дискриминации в контексте гражданства. В ней предусматривается, что «каждое Государство-участник должно руководствоваться принципом недопущения дискриминации между гражданами, независимо от того, являются ли они гражданами по рождению или приобрели свое гражданство позднее».

Дополнительные международные стандарты

Запрещение произвольного лишения гражданства

В ряде международных документов - например, в Конвенции о правах ребенка (статья 8(1)) и в *Проекте статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств*⁷⁵ (статья 16) - а также в различных региональных договорах⁷⁶ прямо запрещается произвольное лишение гражданства. В этих положениях повторяется статья 15 Всеобщей декларации прав человека, которая гласит, что «никто не может быть произвольно лишен своего гражданства».

Общепризнано, что соответствующая мера не является произвольной, если она: (1) способствует достижению правомерной цели; (2) является наименее жестким способом достижения желаемого результата; и (3) соразмерна защищаемым интересам⁷⁷. Кроме того, согласно общему пониманию, отсутствие произвольных действий предполагает соблюдение минимальных стандартов надлежащего процесса и процедурных гарантий. К таким гарантиям относятся: обеспечение вынесения решений по вопросу гражданства в письменной форме; наличие возможности серьезного пересмотра таких решений; а также приостановление действия постановлений о лишении гражданства (и высылке) до получения результатов по окончательной апелляции⁷⁸. Лишение гражданства, которое приводит к безгражданству, может быть крайне сложно обосновать как соразмерную меру, «с учетом тяжести последствий безгражданства»⁷⁹.

Распространение решений о лишении гражданства на супругов и детей

В других международных договорах признаются независимые права женщин на гражданство⁸⁰ и защищаются права детей на сохранение своей идентичности, в том числе гражданства⁸¹. Согласно Конвенции 1961 года (статья 6) и ЕКГ (статья 7(2)) прямо запрещается распространение решений о лишении гражданства на супругов и детей, если это приведет к безгражданству. Кроме того, в этой связи имеет значение и статья 3 КПР, в которой устанавливается принцип о том, что во всех действиях государств в отношении детей, «первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов ребенка». Если дети становятся лицами без гражданства – это ни в коем случае не соответствует наилучшим интересам ребенка⁸².

Примеры законов и успешной практики

С учетом растущей обеспокоенности по поводу терроризма, в ряде стран в последнее время были расширены полномочия органов власти государства или же стали более активно использоваться существующие полномочия, связанные с лишением гражданства их граждан. Однако, во многих других государствах приняли меры к тому, чтобы сохранить или установить гарантии в отношении безгражданства.

⁷⁵ Документ, принятый Комиссией международного права ООН на пятьдесят первом заседании в 1999 году.

⁷⁶ Например, *Европейская конвенция о гражданстве* (ст. 4(1)(С)), *Американская конвенция о правах человека* (ст. 20(3)), *Пересмотренная редакция Арабской хартии прав человека* (ст. 29), а также *Декларация прав человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)* (ст. 18).

⁷⁷ Совет по правам человека ООН, *Права человека и произвольное лишение гражданства: доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, доступ по адресу: <https://www.refworld.org.ru/docid/52f8d1f14.html>

⁷⁸ Там же, пункты 31 – 33. См. также *Европейская конвенция о гражданстве*, ст. 11 и ст. 12, в которых устанавливаются аналогичные стандарты.

⁷⁹ Там же, пункт 4.

⁸⁰ Конвенция ООН 1957 года о гражданстве замужней женщины, ст. 1; Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 9; *Европейская конвенция о гражданстве*, ст. 4(d).

⁸¹ См., например, *Конвенция о правах ребенка*, ст. 8; *Пакт о правах ребенка в исламе*, статья 7(2).

⁸² См., например, *Тунисские выводы, выше*, пункт 62.

Примером тому может послужить **Канада**. Согласно принятым в 2014 году изменениям к Закону о гражданстве, введено положение об отмене гражданства на основаниях, включающих осуждение по обвинениям в терроризме⁸³. В июне 2017 года Парламент Канады проголосовал за отмену многих поправок 2014 года и вернулся к законодательству, принятому в 1985 году, согласно которому лишение гражданства, приводящее к безгражданству, допускалось только в случаях сообщения ложных сведений, обмана или сокрытия существенных фактов касательно приобретения гражданства⁸⁴.

В статье 2 Закона о гражданстве **Украины** с последними изменениями от 2016 года устанавливаются принципы, которые включают «предотвращение возникновения случаев безгражданства» и «невозможность лишения граждан Украины гражданства Украины». Согласно статье 19, основания для утраты гражданства «не применяются, если вследствие этого гражданин Украины станет лицом без гражданства» (неофициальный перевод)⁸⁵.

Кроме того, в Законе о гражданстве Украины предусматривается, что прекращение брака или утрата гражданства Украины одним из супругов не приводит к автоматической утрате украинского гражданства вторым супругом, что соответствует передовой практике интегрирования принципа гендерного равенства в законы о гражданстве (см. Раздел в отношении гендерного равенства, начиная со стр. 15)⁸⁶. Однако, при отсутствии надлежащих гарантий лишение гражданства может негативно сказываться на супругах и детях соответствующих лиц. Поэтому в законах о гражданстве некоторых государств приняты положения, согласно которым непосредственно защищаются такие члены семьи от утраты гражданства и/или безгражданства. Например, согласно закону о гражданстве **Мадагаскара**, с изменениями 2017 года, решение об утрате гражданства гражданином Мадагаскара «не распространяется на детей и супругу/супруга лица, к которому применена такая санкция»⁸⁷.

Применение законов о лишении гражданства, в которых содержатся гарантии в отношении безгражданства, может непреднамеренно привести к созданию различных классов граждан. В некоторых странах лишение гражданства на основании участия в террористической деятельности применяется только по отношению к тем лицам, которые имеют двойное гражданство и второе гражданство которых выступает в качестве гарантии в отношении безгражданства. Опыт **Канады** с таким различным подходом в конечном счете оказался неприемлемым: принятые в 2014 году изменения, согласно которым разрешалось лишение гражданства лиц, обладающих двойным гражданством и осужденных за связанные с терроризмом преступления, были в конечном итоге отменены. Аналогичные события развивались во **Франции**, где изменения, предложенные после терактов в Париже в ноябре 2015 года, относительно распространения случаев лишения гражданства на лиц, обладающих двойным гражданством, вызвали возражения и в конечном итоге были отложены в начале 2016 года.

Натурализованные граждане также могут быть более уязвимы в плане лишения гражданства. Во-первых, гражданства можно лишиться на основании сообщения ложных сведений или в связи с обманом только в том случае, если такое гражданство, предоставленное посредством натурализации, отменяется в связи с тревожной новой тенденцией посредством имеющего ретроактивную силу решения об аннулировании натурализации на основании невыполнения условий приобретения гражданства или в

⁸³ Согласно измененному Закону о гражданстве Канады 2014 года были введены положения, позволяющие лишать гражданства граждан Канады за совершение ряда преступлений, в том числе в связи с осуждением за терроризм, государственную измену или шпионаж в соответствии с определениями, приведенными в Уголовном Кодексе. Однако, согласно этому закону также запрещалась отмена гражданства, приводящая к безгражданству: «Подпункты 10(2) и 10.1(2) не действуют в целях авторизации какого-либо решения, меры или заявления, противоречащих каким-либо международным документам о правах человека касательно безгражданства, подписантом которых является Канада» (ст. 10.4(1)).

⁸⁴ Закон о гражданстве Канады 1985 года, ст. 10(1).

⁸⁵ www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7179.

⁸⁶ Там же, ст. 2.

⁸⁷ *Loi n° 2 016-038 modifiant et complétant certaines dispositions de l'Ordonnance n° 60-064 du 22 juillet 1960 portant Code de la nationalité malagasy*, 25 января 2017 года (в силе с 8 мая 2017 года), ст. 52, доступ по адресу: <http://docplayer.fr/46645663-Loi-n-modifiant-et-complétant-certaines-dispositions-de-l-ordonnance-n-du-22-juillet-1960-portant-code-de-la-nationalite-malagasy.html>.

связи с обманом. Во-вторых, представление о том, что натурализованное лицо получит или будет иметь право на приобретение гражданства другого государства, может быть ошибочным. Эта форма неравенства между гражданами по рождению и натурализованными гражданами может вызывать обеспокоенность в плане соблюдения норм международного права. Во избежание таких проблем, в *Законе о внесении изменений в Закон о гражданстве Австралии* 2015 года при введении оснований для лишения гражданства в связи с совершением преступлений, связанных с терроризмом, предусматривается, что эти новые основания применяются по отношению «к соответствующему лицу, которое является гражданином Австралии, независимо от того, как это лицо стало гражданином Австралии (в том числе по отношению к лицу, которое стало гражданином Австралии по рождению)»⁸⁸.

Важно, что в некоторых государствах наряду с введением таких новых оснований для лишения гражданства, связанных с терроризмом, сохранили или ввели гарантии надлежащего процесса в соответствии со статьей 8(4) Конвенции 1961 года. Например, в *Закон о внесении изменений в Закон о гражданстве Австралии* 2015 года включены конкретные положения относительно права на оперативное уведомление и уведомление в письменной форме, а также права на пересмотр «в Высоком суде Австралии согласно статье 75 Конституции или в Федеральном суде Австралии согласно статье 39В Закона о судостроительстве 1903 года»⁸⁹. Установление соответствующих гарантий надлежащего процесса в этом контексте крайне важно для обеспечения того, что лишение гражданства не является произвольным.

Наконец, в практическом плане государствам следует учитывать, что отмена гражданства на самом деле может быть менее эффективной мерой обеспечения национальной безопасности, чем инструменты, действующие согласно международному праву, включая мониторинг и наблюдение, уголовное расследование и привлечение к уголовной ответственности. Кроме того, лишение гражданства террористов или лиц, подозреваемых в террористической деятельности, может противоречить обязательству государства относительно экстрадиции или привлечения к ответственности исполнителей международных преступлений⁹⁰. Выдворение лиц, представляющих опасность, может поставить под угрозу граждан государства, живущих за границей, и граждан других государств. Поэтому рекомендуется применять другие способы решения проблем, связанных с безопасностью.

⁸⁸ Закон о внесении изменений в Закон о гражданстве Австралии 2015 года (о подданстве Австралии), статья 33AA, доступ по адресу: www.legislation.gov.au/Details/C2015A00166.

⁸⁹ Там же, статья 33AA(10) и 33AA(11).

⁹⁰ См., Резолюция Совета Безопасности ООН 2322 (2016), принятая Советом Безопасности на его 7831-м заседании 12 декабря 2016 года, S/RES/2322 (2016), доступ по адресу: [http://undocs.org/S/RES/2322\(2016\)](http://undocs.org/S/RES/2322(2016))

Основные источники для ознакомления

- Конвенция о сокращении безгражданства.
- *Европейская конвенция о гражданстве.*
- Совет по правам человека ООН, *Права человека и произвольное лишение гражданства: доклад Генерального секретаря, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, доступ по адресу:*
<https://www.refworld.org.ru/docid/52f8d1f14.html>.

Типовые правовые положения, направленные на предотвращение и сокращение безгражданства

1. Гарантии в отношении безгражданства среди детей

Общая гарантия в отношении безгражданства при рождении (Конвенция 1961 года, статья 1)	Каждое лицо, рожденное на территории государства X, которое в противном случае становится лицом без гражданства, является гражданином по рождению.
	Каждое лицо, рожденное на территории государства X, которое не приобретает другое гражданство по происхождению, является гражданином по рождению.
Гарантия для найденной (Конвенция 1961 года, статья 2)	Ребенок считается гражданином государства X, если он обнаружен на территории этого государства и его родители не известны.
	Найденный, обнаруженный на территории государства X, считается рожденным на территории этого государства от родителей, являющихся гражданами государства X.
Гарантия в отношении безгражданства для детей, рожденных за границей (Конвенция 1961 года, статья 4)	Лицо, рожденное за границей от матери или отца, являющихся гражданами государства X, имеет право на автоматическое приобретение гражданства государства X при рождении, если это лицо в противном случае становится лицом без гражданства.
	Лицо, рожденное за границей от матери или отца, являющихся гражданами государства X, имеет право на автоматическое приобретение гражданства государства X при рождении, если это лицо не приобретает гражданство никакого другого государства.

2. Гендерное равенство в законах о гражданстве

Передача гражданства родителями (КЛДЖ, статья 9(2))	Ребенок приобретает гражданство государства X при рождении, если его отец или мать являются гражданами государства X.
	Каждое лицо, рожденное на территории государства X или за ее пределами от отца или матери, которые являлись или являлись бы гражданами государства X, если бы не смерть, является гражданином государства X по рождению.
Передача гражданства супругами (КЛДЖ, статья 9(1))	Супруг гражданина государства X, не являющийся гражданином этого государства, приобретает гражданство государства X по прошествии Y лет брака.
	Супруги граждан государства X могут получить гражданство государства X по возбуждении ходатайства.

3. Процедура определения статуса лица без гражданства (ОСЛБГ)

Бремя доказывания	Заявители, ходатайствующие о предоставлении статуса лица без гражданства, и национальные органы власти совместно несут бремя доказывания.
Стандарт доказательства	Вывод относительно безгражданства является обоснованным, если в разумных пределах было установлено, что соответствующее лицо не рассматривается как гражданин каким-либо государством в силу его закона.
Пересмотр в административном и судебном порядке	Решения касательно статуса лица без гражданства пересматриваются в соответствии с обычной системой пересмотра административных актов в административном и судебном порядке. Подача апелляций, административные или судебные средства правовой защиты

	приостанавливают исполнение любого решения касательно высылки.
--	--

4. Упрощенная натурализация

Распространение информации о процедуре	Компетентные органы власти предоставляют лицам без гражданства информацию о критериях и требованиях для их натурализации на том языке, который они могут понять.
Расходы	Лица без гражданства освобождаются от уплаты сборов, которые обычно необходимо уплатить в процессе натурализации, в том числе от издержек в связи с подачей их ходатайства, расходов на получение документов (например, свидетельств), легализацию и т.д.
Длительность	Ходатайства, поданные лицами без гражданства, рассматриваются в приоритетном порядке.
Время доказывания	Лица без гражданства, стремящиеся натурализоваться, должны предоставить все доказательства, которые у них есть или которые они могут реально получить, а компетентные органы власти должны, насколько это возможно, способствовать получению остальных необходимых документов.
Стандарт доказательства	При необходимости вынесения решения по ходатайству компетентный орган власти должен толковать сомнения в пользу лиц без гражданства, которые сотрудничали в ходе процедуры натурализации с целью соблюдения требований этого процесса.
Бесплатная правовая помощь	Лицам без гражданства, не обладающим какими-либо экономическими средствами, предоставляется бесплатная правовая помощь на всех этапах процедуры натурализации.
Требования относительно проживания	Лица без гражданства имеют право подать ходатайство о натурализации без необходимости выполнения критерия относительно срока проживания, соблюдение которого обычно требуется в случае иностранцев, являющихся гражданами других стран.
Владение языком и другие знания	Лица без гражданства освобождаются от сдачи экзаменов для проверки знания языка, истории или культуры.
Требования относительно документов	Лица без гражданства освобождаются от предоставления справки о состоянии здоровья или справки о судимости из их страны происхождения, когда таких документов у них нет и они не могут реально их получить.

5. Утрата гражданства и отказ от гражданства

Общая гарантия в отношении безгражданства	Утрата гражданства каким-либо лицом в связи с заключением брака, прекращением брака, узаконением, признанием или усыновлением/удочерением обуславливается обладанием или приобретением таким лицом гражданства другого государства.
Положения об отказе от гражданства	Ходатайство гражданина государства X об отказе от гражданства не рассматривается, если он/она становится в связи с этим лицом без гражданства.

Решение гражданина об отказе от гражданства не распространяется на детей и/или супруга/супругу этого лица.

6. Лишение гражданства

Общая гарантия в отношении безгражданства	Основания для лишения гражданства не применяются, если соответствующее лицо в результате этого становится лицом без гражданства.
	Положения этого Акта относительно утраты и лишения гражданства не должны применяться, если вследствие их применения соответствующее лицо становится лицом без гражданства.
	Решение о лишении гражданства соответствующего гражданина не распространяется на детей и супругу/супруга лица, к которому применена такая санкция.
Гарантии надлежащего процесса	Все лица, подлежащие лишению гражданства, имеют право получить уведомление о любом решении в письменной форме, право на справедливое слушание, а также на реальную возможность оспорить или обжаловать это решение в суде или независимом органе. Любые постановления о лишении гражданства (и высылке) приостанавливаются до получения результатов по окончательной апелляции.

УВКБ ООН

УВКБ ООН является органом ООН по делам беженцев, имеющим мандат Организации Объединенных Наций на проведение и координирование международных действий по обеспечению защиты беженцев во всем мире, а также по поиску решений проблем беженцев совместно с правительствами.

Основная цель УВКБ ООН – обеспечение гарантии и защиты прав и благополучия беженцев. УВКБ ООН стремится обеспечить соблюдение права каждого человека искать убежища и находить безопасное пристанище в другом государстве. Оказывая помощь беженцам в добровольном возвращении в свою страну или размещении в другой стране, УВКБ ООН также стремится найти долговременные решения их проблем.

УВКБ ООН действует в соответствии с Уставом организации и руководствуется Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протоколом к ней 1967 года. С течением времени Генеральная Ассамблея ООН и Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) расширили сферу ответственности УВКБ ООН и уполномочили его обеспечивать защиту других групп лиц, на которых не распространяется действие положений указанных документов и которые находятся в ситуациях вынужденного перемещения в результате вооруженного конфликта и насилия. Часть таких лиц называют «мандатными» беженцами, часть – репатриантами, лицами без гражданства и, при определенных обстоятельствах, внутренне перемещенными лицами.

УВКБ ООН стремится уменьшить количество ситуаций вынужденного перемещения людей, призывая государства и другие институты создавать условия, которые способствовали бы защите прав человека и мирному разрешению споров. Для достижения этой цели УВКБ ООН стремится укрепить процесс реинтеграции беженцев, возвращающихся в свои страны происхождения, тем самым предотвращая повторное возникновение ситуаций, которые могли бы привести к возникновению потоков беженцев.

УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь беженцам и другим категориям лиц, действуя беспристрастно, с учетом их потребностей и независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, инвалидности или других признаков. Во всех аспектах своей деятельности УВКБ ООН уделяет отдельное внимание особым потребностям детей и стремится содействовать обеспечению равных прав для женщин и девочек, а также для представителей уязвимых и/или маргинализированных групп. В своей деятельности по защите беженцев и содействию решению их проблем УВКБ ООН сотрудничает с правительствами, региональными, международными и неправительственными организациями.

УВКБ ООН придерживается принципа участия, посредством проведения консультаций с беженцами относительно решений, которые оказывают влияние на их жизнь, уделяя также внимание возрастным и гендерным аспектам и особенностям многообразия.

Межпарламентский союз

Межпарламентский союз (МПС) – это специальная организация, которая объединяет представителей парламентов всех государств. Мы защищаем и строим демократию путем ведения политического диалога и осуществления конкретных действий. По состоянию на ноябрь 2018 года в состав МПС входили представители **178 парламентов** и 11 ассоциированных членов. Мы тесно сотрудничаем с Организацией Объединенных Наций и другими партнерскими организациями, с которыми у нас общие цели.

В основе нашей работы лежит **постоянно расширяющаяся сфера деятельности в интересах мира**, справедливости, демократии и развития. Мы работаем над решением различных вопросов, например, в сфере решения проблемы ВИЧ/СПИД, обеспечения прав человека, достижения гендерного равенства, решения проблем, связанных с изменением климата и обеспечения участия молодежи в политической жизни. Мы оказываем помощь странам, которые выходят из состояния конфликта или развиваются как демократические государства.

Наша работа также заключается в том, чтобы принимать во внимание мнение граждан всего мира при принятии решений глобального масштаба посредством осуществления чрезвычайно важной работы по **международному управлению**.

Сегодня мы являемся организацией, которая наиболее точно отражает мировое общественное мнение. Более 6,5 млрд. из семи миллиардов человек в мире проживают в государствах, парламенты которых являются членами МПС, и именно их избранные представители занимаются нашей политикой и определяют ее курс.

Объединяя парламенты, мы объединяем людей.

МПС - старейшая в мире многосторонняя политическая организация. Она **была создана в 1889 году**, и ее цель - использовать межпарламентский диалог для мирного урегулирования разногласий между странами. Это видение остается столь же важным и актуальным сегодня, как и в 1889 году.

Наша организация финансируется в основном ее членами из государственных бюджетов. Штаб-квартира нашей организации находится в Женеве, Швейцария.



Inter-Parliamentary Union
for democracy. for everyone.



 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org
Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Switzerland
www.ipu.org

 +41 22 739 81 11
 +41 22 739 73 77
Case Postale 2500
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Switzerland
www.unhcr.org