

# БЕЗГРАЖДАНСТВО В РОССИИ И УКРАИНЕ: возможности решения проблемы



**Безгражданство в России и Украине: возможности решения проблемы.**

Правозащитный отчет АДЦ «Мемориал» и БФ «Право на защиту».  
2019.

Фото на обложке: Анна Лакатош возле своего дома. Окраина Санкт-Петербурга. Зима 2019 года.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ДЕЛО ЛАКАТОШ КАК ЗЕРКАЛО ПРОБЛЕМЫ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И УКРАИНЕ.....	4
ДЕЛО «ЛАКАТОШ И ДРУГИЕ ПРОТИВ РФ» (ЕСПЧ, 2010) .....	5
БЕЗГРАЖДАНСТВО В РОССИИ И УКРАИНЕ: НЕРЕШЕННОСТЬ ЗАСТАРЕЛЫХ ПРОБЛЕМ, НОВЫЕ РИСКИ И ВЫЗОВЫ.....	10
ВОЕННЫЙ КОНФЛИКТ РОССИИ И УКРАИНЫ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОЛОЖЕНИЕ ЛГБ И МИГРАНТОВ .....	14
Проблемы документирования уроженцев ныне неподконтрольных Украине территорий Донецкой и Луганской областей .....	15
Регистрация детей, родившихся на неподконтрольных территориях .....	18
Выдворение граждан Украины из РФ в зону военных действий .....	19
Выдача жителям непризнанных ДНР и ЛНР паспортов Российской Федерации в упрощенном порядке .....	22
ПОПЫТКИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И УКРАИНЕ.....	26
ПОПЫТКИ ПРИНЯТИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ИХ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ .....	26
ЛИТИГАЦИЯ И АДВОКАЦИЯ В ДЕЛАХ О НЕИСПОЛНИМЫХ ВЫДВОРЕНИЯХ И МИГРАЦИОННОМ ЗАДЕРЖАНИИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА .....	38
НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЗИТИВНЫХ МЕР ПО ОТНОШЕНИЮ К РОМСКОМУ НАСЕЛЕНИЮ .....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	54

# ДЕЛО ЛАКАТОШ КАК ЗЕРКАЛО ПРОБЛЕМЫ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И УКРАИНЕ

В январе 2019 года в АДЦ «Мемориал» обратились лица без гражданства — Анна Лакатош и Аладар Форкош, ромы, уроженцы Закарпатской области Украины. Не имея действительных документов, удостоверяющих личность и позволяющих им законно находиться и работать в России, Анна и Аладар живут в крайней нищете в построенной из подручных средств палатке в промышленной зоне на окраине Санкт-Петербурга, постоянно подвергаются угрозам со стороны полицейских, рискуют быть задержанными за нарушение миграционного режима и лишенными свободы в центре временного содержания иностранных граждан, хотя выдворить их ни в какую страну невозможно.

Эти люди стали бы очередными клиентами АДЦ «Мемориал», столкнувшись с типичными для ромского меньшинства проблемами, если бы не одно «но»: и Анна Лакатош, и Аладар Форкош — заявители по стратегическому делу ЕСПЧ о драматических последствиях безгражданства (2010), в котором им, с помощью адвоката и экспертов АДЦ «Мемориал», удалось добиться больших денежных компенсаций за нарушения их прав, признанных Российской Федерацией.

Как случилось, что люди, уже однажды длительно лишенные свободы за нарушение миграционного режима, добившиеся успеха в Европейском суде по правам человека, за почти 10 лет так и не смогли обрести легальный статус ни в России — стране пребывания, ни в Украине — стране происхождения и остались практически в том же бесправном положении?

Анна Лакатош и Аладар Форкоша оказались заложниками нерешенных системных проблем законодательства России и Украины, военного конфликта двух стран, ужесточения границ, застарелых проблем ромского меньшинства, типичных для постсоветских стран. Их судьба зависит от того, смогут ли обе страны изменить законодательство и практики, которые в настоящее время нарушают права десятков тысяч человек, не имеющих гражданства.



Анна Лакатош и Аладар Форкош. Окраина Санкт-Петербурга. Зима 2019 года  
Фото: Гундула Рех (Gundula Reh)

## ДЕЛО «ЛАКАТОШ И ДРУГИЕ ПРОТИВ РФ» (ЕСПЧ, 2010)

Распад Советского Союза крайне болезненно сказался на жизни рома — меньшинства, проживающего по всей территории бывшего СССР. Семейные связи ромских групп, разделенных некогда лишь административными границами союзных республик, оборвались в результате появления новых независимых государств, передвижение через которые перестало быть свободным. Возник целый ряд проблем гражданского состояния для тех, кто родился, вступил в брак и обзавелся детьми в иных республиках, чем те, в которых они жили на момент распада СССР. Кроме того, многие ромы, которые даже в эпоху СССР не относились серьезно к получению документов и были крайне пассивны при их оформлении, оказались в новых независимых республиках лицами без гражданства.

Одна из таких ромских групп — венгероязычные мадьяры, в большинстве проживающие в Закарпатье, в частности, в городах Берегово, Виноградов, Мукачево. Эта территория раньше принадлежала Венгрии, была аннексирована СССР в 1945 году и присоединена к Украине. В советские годы большая часть закарпатских мадьяр имели образование, работали на фабриках и за-

водах, занимались традиционными ремеслами. Ситуация изменилась в начале 1990-х годов, когда в результате раз渲ала Советского Союза и последовавшей за ним нестабильности и неразберихи многие из них не сумели приобрести гражданства Украины. Это произошло из-за недостаточной осведомленности о необходимости получения нового гражданства, практических препятствий (включая пошлины) и дискриминации в самом процессе получения гражданства. Среди ромов — лиц без гражданства оказались и те, кто не регистрировал свои браки и новорожденных детей, утерявшие паспорт СССР или никогда не обращавшиеся за его получением.

В результате тяжелого экономического кризиса, поразившего Украину в 1990-х годах, по всей стране стали закрываться предприятия, а уровень безработицы и, соответственно, обеднения населения, стал расти. Не исключением стала и Закарпатская область. Большинство мадьяр, потеряв работу, вынуждены были искать средства к существованию, обращаясь к низкопрофильным и малооплачиваемым специальностям, таким как грузчики, дворники, уборщицы, которые не могли удовлетворить потребностей традиционно больших мадьярских семей. Ситуация усугублялась и отсутствием у многих мадьяр хоть каких-то документов, удостоверяющих личность, необходимых для трудоустройства.

В условиях крайней нужды и невозможности устроиться на работу в небольшом регионе Закарпатья ромы-мадьяры нередко мигрировали в целях заработка в большие города. В середине 1990-х они оказались и в России, в частности, в Москве и Санкт-Петербурге, где они живут малыми группами до сих пор, в условиях крайней бедности и нужды на окраинах — в промышленных зонах, на пустырях, в домиках, сооруженных из подручных материалов.

У части мадьяр есть украинские документы, удостоверяющие личность, у других документов нет (иногда паспорта и свидетельства о рождении детей уничтожаются при полицейских рейдах, сгорают при пожарах на стоянках). Практически все эти люди находятся в России в статусе «нелегалов», они не могут снять жилье, получить официальную регистрацию, устроиться на работу, пользоваться медицинской и социальной помощью, дети никогда не ходят в школу. Дети, рожденные в России, не получают никакого гражданства. Родильные дома выдают «справку о рождении», которую потом нужно представить в органы регистрации гражданского состояния и получить «свидетельство о рождении». В большинстве случаев романы-мадьяры за свидетельствами о рождении детей в России не обращаются.

Кроме произвола полиции (вымогательства, угроз, поджогов домов), риска стать жертвой неонацистов, романы-мадьяры постоянно находятся под угрозой привлечения к ответственности за нарушение миграционных правил и помещения в центры содержания иностранных граждан, где находятся иностранцы в ожидании выдворения.

В 2009 году лица без гражданства Анна Лакатош, Аладар Форкош и Павел Габор — были задержаны сотрудниками милиции в поселке Петро-Славян-

ка Ленинградской области, где проживали вместе с другими ромами — мигрантами из Закарпатской области Украины. Все трое были оштрафованы на 2000 рублей за нарушение правил пребывания в РФ, а также подвергнуты дополнительному наказанию в виде выдворения за пределы РФ, до исполнения которого были помещены в приемник-распределитель ГУВД (в то время в России еще не было специальных центров содержания иностранцев — нарушителей миграционного режима). Условия содержания в приемнике не были предназначены для длительного нахождения людей, срок содержания там не мог превышать 15 суток (максимальная санкция административного ареста). Приемник-распределитель не был учреждением, специально отведенным для содержания выдворяемых, однако задержанные Лакатош, Форкош и Габор провели в нем в общей сложности 1 год и 2 месяца в крайне тяжелых условиях.

Вот свидетельство Анны Лакатош:

*Моя камера была общей площадью 3 м на 5 м и рассчитана на 4 человека. Стены камеры были черного цвета, неоштукатуренные, с потолка падала грязь, камера напоминала темный каменный мешок. Пол в камере был бетонный, ничем не закрытый, от стен и от пола шел холод, в результате в камере было очень холодно, даже летом, я замерзала.*

*Окно в камере находилось высоко на стене под потолком, окно было размером 100 см на 50 см, закрыто с наружной стороны решетками-“ресничками” и еще жалюзи, плохо пропускающими свет и свежий воздух. Окно открыть было невозможно, т.к. оно было заколочено и находилось на высоте. Стол и стулья в камере отсутствовали, поэтому мы сидели, спали и принимали пищу на кроватях, которые были застелены грязными матрасами.*

*Горячей воды не было. Мы умывались, мылись, убирали камеру и стирали свои вещи только в холодной воде. Раз в 20 дней нас водили в баню. Туалет находился прямо в камере и представлял собой просто отверстие в полу, унитаза не было, данное пространство не было ничем отгорожено от остального пространства камеры, нам приходилось пользоваться туалетом открыто на виду у других сокамерников, туалет мы перегородили, повесив сами занавеску. От отверстия в полу постоянно исходил неприятный запах. Спуск в туалете осуществлялся краном в стене, при спуске воды в туалет постоянно происходил засор. Средств для дезинфекции и обработки туалета также не выдавали.*

*Особые страдания мне доставляло то, что в камере в потолке всегда горела маленькая забранная решеткой электрическая лампочка, лампочка горела и днем и ночью, мы не могли ее выключить, так как вы-*

*ключатель находился с противоположной стороны двери, на галерее, и выключить его могли только охранники. Но охранники никогда свет не выключали, поэтому я не могла понять, день на дворе или ночь.<sup>1</sup>*

Украина, откуда прибыли заявители, не признала их своими гражданами: в ответ на запросы АДЦ «Мемориал» и Консульства компетентные органы Украины сообщили, что в органах регистрации гражданского состояния имеются записи о рождении заявителей в Берегово, но за украинским гражданством они не обращались. Таким образом, осуществить выдворение Лакатош, Форкоша и Габора в Украину было невозможно.

В течение года сотрудники АДЦ «Мемориал» и адвокаты пытались добиться освобождения этих людей, подавая жалобы в суды и прокуратуру, так как выдворить их за границы РФ было нельзя, а содержание в приемнике с целью выдворения было бессмысленным. Не добившись эффективной судебной защиты в России, адвокаты АДЦ «Мемориал» в 2010 году обратились в Европейский Суд по правам человека с жалобой по фактам бесчеловечного и унижающего человеческое достоинство обращения, непринятия мер по выдворению заявителей за пределы Российской Федерации, сопряженного с продолжительным лишением свободы. Кроме того, обжаловалось отсутствие у заявителей права на проверку законности содержания в изоляции, непредоставление эффективного средства защиты как в отношении бесчеловечного и унижающего человеческое достоинство обращения, так и в отношении лишения свободы.

Дело «Лакатош и другие против Российской Федерации» было рассмотрено ЕСПЧ в 2011 году в приоритетном порядке. Признав нарушения ряда статей Европейской конвенции, власти РФ предложили заявителям мировое соглашение и обязались выплатить каждому заявителю компенсации в размере 30 тысяч евро, которые были получены пострадавшими в октябре 2011 года.

Признание нарушений в деле «Лакатош и другие против России» стало первым примером эффективной международной защиты прав лиц без гражданства, интересы которых представляли юристы АДЦ «Мемориал». Это дело должно было способствовать достижению стратегической цели отказа Российской Федерации от попыток выдворения лиц без гражданства и практики помещения их в центры содержания иностранных граждан, нарушающей положения Европейской конвенции.

После дела Лакатош в ЕСПЧ было выиграно другое аналогичное стратегическое дело — «Ким против России», в котором суд не только назначил

---

<sup>1</sup> Лакатош и другие против Российской Федерации: миллионные компенсации за бесчеловечное обращение. Сборник материалов для круглого стола. АДЦ «Мемориал». Санкт-Петербург, 2011 [https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/lakatosh\\_sajt.pdf](https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/lakatosh_sajt.pdf)

компенсацию заявителю, но и предписал общие меры, принятие которых предотвратило бы бессмысленное лишение свободы лиц без гражданства. Такие меры должны были включать изменение законодательства, введение судебного контроля за сроками и целесообразностью помещения ЛБГ в закрытые учреждения, выдачу людям без гражданства документов, позволяющих им законно жить и работать в России. Были и другие выигранные дела лиц без гражданства, в которых ЕСПЧ повторил аргументы, высказанные в деле Кима.<sup>2</sup>

Однако ни дело Кима и ему подобные дела в ЕСПЧ, ни решение Конституционного суда РФ по делу Ноэ Мсхиладзе (2017), практически признавшее аргументы ЕСПЧ, кардинально не изменили к лучшему положение лиц без гражданства в России. Поправки в миграционное законодательство, прошедшие первое чтение в Госдуме, на момент выхода этой публикации так и не приняты.<sup>3</sup> Несмотря на некоторый прогресс и влияние решений ЕСПЧ и КС РФ на положительные решения судов в отдельных случаях, права апатридов в России продолжают нарушаться: суды продолжают выносить решения о выдворении лиц без гражданства, помещая их на срок до двух лет в центры содержания иностранцев, не решена проблема документирования лиц без гражданства — даже выигравших дела в Европейском Суде.

Проблема лиц без гражданства ромского происхождения системная, для ее решения требуются усилия властей как России, так и Украины. Судьба Анны Лакатош и Аладара Форкоша зависит от того, смогут ли власти обеих стран быстро привести законодательство и практики в соответствии с международными правозащитными стандартами.

---

2 «Манинов против РФ»,

3 Законопроект № 306915-7 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о сроках содержания в соответствующих специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, и о порядке продления данных сроков, а также об особенностях исполнения и прекращения исполнения указанного административного наказания). Сайт законодательной деятельности Государственной Думы РФ: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/306915-7>

# БЕЗГРАЖДАНСТВО В РОССИИ И УКРАИНЕ: НЕРЕШЕННОСТЬ ЗАСТАРЕЛЫХ ПРОБЛЕМ, НОВЫЕ РИСКИ И ВЫЗОВЫ

«Право на гражданство часто определяется как право иметь права. Право на гражданство позволяет гражданам пользоваться правами наиболее полно и эффективно, по сравнению с использованием правами со ссылкой исключительно на международные нормы прав человека. Тем не менее, гражданство не является обязательным условием для реализации прав человека. Лица без гражданства, по международному праву, тоже носители прав. Государство должно защищать всех, включая лиц, не имеющих гражданства, от нарушений прав человека.»

*Из заявления комиссара по правам человека Совета Европы  
Томаса Хаммарберга на 4-й Конференции Совета Европы по гражданству  
в Страсбурге 17 декабря 2010 года*

По меньшей мере 15 миллионов человек в мире сегодня не имеют гражданства и подданства какой-либо страны. При этом число новых случаев рождения детей без гражданства (до 70 000 ежегодно) превышает темпы сокращения безгражданства (глобальные данные УВКБ за 2017 год — 56 500 человек без гражданства в 29 странах приобрели гражданство).<sup>4</sup>

В новейшей истории одним из событий, повлекших массовое безгражданство, стал распад Советского Союза. Из-за разных подходов государств-предшественников СССР к получению и утрате гражданства, а также из-за множественных пробелов и коллизий в законах этих государств отдельные люди и целые группы людей, по тем или иным причинам вовремя не обменявшие паспорта СССР на паспорта новообразованных государств, оказались уязвимыми и стали апатридами.

Во многих странах евразийского региона, в том числе в России и Украине, до сих пор не было создано эффективной процедуры легализации апатридов, которые, не имея действительного удостоверения личности, не только лишены доступа к реализации своих прав, но и привлекаются к ответственности за нарушение миграционного законодательства тех стран, в которых находятся. Большинство ЛБГ имеют основания на получение российского или украинского гражданства по территориальному происхождению. Однако формализованность или недоступность процедуры и пробелы в соответствующем законода-

---

4 An overview and analysis of global statistics by ISI. Statelessness in numbers: 2018. [https://www.institutesi.org/ISI\\_statistics\\_analysis\\_2018.pdf](https://www.institutesi.org/ISI_statistics_analysis_2018.pdf)

тельстве обеих стран ставят ЛБГ в правовой тупик на пути к реализации права на гражданство. До сих пор старый советский паспорт остается единственным имеющимся документом многих лиц без гражданства — в 2018 году в БФ «Право на защиту» за помощью в получении паспорта гражданина Украины обратился 91 человек, ранее имевший паспорт образца СССР.

Уязвимыми в плане безгражданства оказались представители этнических меньшинств — например, по данным НПО, абсолютное большинство лезгин, компактно проживающих в пограничных с Дагестаном районах Азербайджана, не успели обменять советские паспорта к сроку (2005 г.), что сделало для них невозможным получение загранпаспортов и общение с родственниками, живущими по ту сторону границы в Дагестане.<sup>5</sup> Самым негативным образом повлияли на документирование межэтнические конфликты на юге Кыргызстана в 2010 году, когда узбеки — жертвы погромов вместе с домами и имуществом утратили паспорта, а архивы, которые могли бы дать сведения для восстановления документов, были разгромлены. 70% ЛБГ Кыргызстана живут именно на юге страны, большинство из них — женщины из Узбекистана с просроченными национальными или старыми советскими паспортами, вышедшие замуж за граждан Кыргызстана.<sup>6</sup> Проблема таких женщин, которые даже стали обозначаться специальным термином — «трансграничные невесты», — характерна и для других постсоветских стран Центральной Азии (отмечается их массовое количество в Согдийской области Таджикистана<sup>7</sup>). В Таджикистане большинство из 19 тыс. ЛБГ, выявленных к концу 2015 года в рамках национальной программы, поддержанной УВКБ ООН, живет на юге страны (в основном, это те, кто бежал в сопредельные страны во время гражданской войны, а затем вернулся и не имеет действительных документов).<sup>8</sup>

---

5 Алексеев М.Е., Казенин К.И., Сулейманов М.С. Дагестанские народы Азербайджана. Политика, история, культура. 2008. Ссылки на данные НПО по районам компактного проживания лезгин — Кусарскому и Хачмасскому: [http://www.ereading.club/bookreader.php/88844/Alekseev,\\_Kazenin,\\_Suleimanov\\_Dagestanskie\\_narody\\_Azerbaiidzhana.\\_Politika,\\_istoriya,\\_kul'tura.html](http://www.ereading.club/bookreader.php/88844/Alekseev,_Kazenin,_Suleimanov_Dagestanskie_narody_Azerbaiidzhana._Politika,_istoriya,_kul'tura.html)

6 Кыргызстан: Дети мигрантов и пострадавшие в июне могут стать лицами без гражданства, 20.06.2011 <http://www.fergananews.com/articles/6996>, цитируются данные 2010 года.

7 По сообщению таджикистанского НПО «Консорциум инициатив» (2011), такие женщины не могут получить ответы на запросы об утрате гражданства, направляемые в Узбекистан, что затрудняет их легализацию в Таджикистане. <http://news.tj.ru/news/nevidimye-lyudi-tsentralnoi-azii>

8 <http://www.unhcr.kz/rus/news-of-the-region/news/2520/>

Условия и процедуры, по которым апатридам предоставляется гражданство, в большинстве постсоветских стран остаются в компетенции внутреннего законодательства страны, хотя некоторые из них — Азербайджан, Армения, Грузия, Латвия, Литва, Молдова, Туркменистан, Украина — присоединились к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства и должны принимать во внимание и реализовывать общепризнанные нормы для определения, регистрации и предоставления ЛБГ соответствующего статуса. Однако на сегодняшний день только небольшое количество государств имеет специальные процедуры для определения статуса ЛБГ и необходимое для этого законодательную базу.

В Украине, по данным почти 20-летней давности (последней переписи населения, 2001), насчитывалось 82 550 лиц без гражданства. Большинство из них жили в Автономной Республике Крым, Одесской, Донецкой и Днепропетровской областях. Следующая перепись населения будет проводиться в 2020 году.<sup>9</sup> По оценкам УВКБ ООН, сделанным по официальным данным, в 2017 году в Украине проживало 35 294 тысяч людей без гражданства и под риском безгражданства.<sup>10</sup> Согласно отчету Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (2017), только 78,1% жителей Украины имеют документы, удостоверяющие личность.<sup>11</sup> Вышеуказанная статистика весьма приблизительна, поскольку ЛБГ часто не желают быть идентифицированными, опасаясь последствий проживания на территории Украины с нарушением правил; кроме того, нередко они не обладают информацией о механизмах документирования.

В последние годы, в связи с аннексией Крымского полуострова и военным конфликтом на Востоке Украины, когда несколько миллионов человек оказались на территориях, фактически неподконтрольных правительству Украины, стали внутренне перемещенными лицами или были вынуждены покинуть страну, риск безгражданства стал актуальным для тысяч жителей этих территорий. Особое беспокойство вызывают дети, рожденные там с момента начала конфликта, поскольку факт их рождения требует установления в судебном порядке. Так, из 62 560 детей, родившихся на неподконтрольных территориях в

---

9 Официальный сайт УВКБ ООН в Украине, <https://www.unhcr.org/%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%B7-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BD>

10 Stateless Index. Ukraine. <https://index.statelessness.eu/country/ukraine?fbclid=IwAR2C8g3DI6DR1khjbMvOEflx23ZekjI91wOFt5A3LG46TqqaZcpsujMdDdw>

11 Хорошая практика в области управления идентифицирующей информацией в регионе ОБСЕ. 2017. С.54 <https://polis.osce.org/compendium-good-practices-identity-management-osce-region>

период с января 2015 года по июнь 2016 года, только 20 891 получили украинские свидетельства о рождении через судебную процедуру с февраля 2016 года по июль 2018 года.<sup>12</sup>

В России, несмотря на то, что десятки тысяч апатридов много лет безуспешно пытаются стать ее гражданами, до сих пор отсутствуют эффективные способы легализации этих людей. Число ЛБГ в РФ, по опубликованным статистическим данным, снижается, но все еще велико: таковыми признали себя, согласно переписи населения РФ 2010 года, более 178 000 человек,<sup>13</sup> данные глобального отчета УВКБ ООН за 2014 год — 113 474 чел.,<sup>14</sup> за 2017 год — 82 148 чел.,<sup>15</sup> на начало 2019 года — 75 679 чел.<sup>16</sup> Реальное количество ЛБГ в РФ, несомненно, гораздо выше.

Действующее российское законодательство почти никак не учитывает особенности лиц без гражданства и приравнивает их к иностранным гражданам, хотя на деле правовое положение этих двух групп значительно отличается. Сейчас лиц без гражданства задерживают в России за «нарушение миграционного режима», потом выносят судебные постановления о выдворении, их лишают свободы — фактически бессрочно, поскольку выдворить таких людей ни в какую страну невозможно. По истечении двухлетнего срока (максимально возможного для «обеспечения выдворения» лишения свободы) их освобождают, однако никаких документов, позволяющих им законно находиться в России, не выдают. В результате они часто вновь оказываются лишенными свободы как нарушители миграционного режима.

Россия не выполнила стратегические решения Европейского суда по правам человека (в первую очередь, по делу «Ким против России», 2015) и важнейшее решение Конституционного Суда РФ (дело Ноэ Мсхиладзе, 2017), которые могли бы кардинально изменить к лучшему положение лиц без гражданства в РФ. Несмотря на то, что еще два года назад МВД РФ разработало законопроект, который предусматривает выдачу удостоверений личности

---

12 Согласно данным Министерства юстиции Украины, ответ на запрос УВКБ ООН.

13 Всероссийская перепись населения. 2010. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm)

14 UNHCR. 2014 in review. <http://unhcr.org/556725e69.html>

15 Статистические данные УВКБ ООН за 2017 год: <http://www.unhcr.org/statistics/17-WRD-table-7.xls>

16 Данные, опубликованные в ходе Международной конференции по вопросам безгражданства в государствах — участниках Содружества независимых государств, Минск, 2018. <https://www.statelessness.eu/blog/joint-steps-end-statelessness-commonwealth-independent-states>

лицам без гражданства, дающих право пребывания в РФ, право трудиться без патентов и разрешений на работу, а также дающих возможность бывшим гражданам СССР получать гражданство РФ в упрощенном порядке, информации о его рассмотрении Государственной Думой до сих пор нет.

1 ноября 2018 года президент России утвердил новую концепцию миграционной политики РФ,<sup>17</sup> приоритетом которой заявлены действия по улучшению условий для переселения соотечественников из-за рубежа, в то время как о необходимости оформления документов, удостоверяющих личность лиц ЛБГ, упомянуто лишь вскользь.

## ВОЕННЫЙ КОНФЛИКТ РОССИИ И УКРАИНЫ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ПОЛОЖЕНИЕ ЛБГ И МИГРАНТОВ

Аннексия Крымского полуострова Россией в феврале 2014 года, объявление Крыма частью РФ в марте 2014 года после фиктивного референдума, нарушающего Конституцию Украины, последующий захват пророссийскими вооруженными формированиями части Донецкой и Луганской областей и провозглашение там независимых «народных республик» драматически осложнили правовой статус жителей этих территорий.

Резолюция ООН 68/262 (2014) утверждает, что Крым остается частью Украины и под полным украинским суверенитетом.<sup>18</sup> В соответствии с украинским законодательством, Автономная Республика Крым и город Севастополь определяются как временно оккупированные территории;<sup>19</sup> то же касается частей Луганской и Донецкой областей Украины, в пределах которых вооруженные формирования РФ и оккупационная администрация РФ установили и осуществляют общий контроль.<sup>20</sup>

---

17 Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг. <http://kremlin.ru/events/president/news/58986>

18 Резолюция ООН 68/262 от 27.03.2014, [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262)

19 Ст. 3 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

20 Закон Украины «Об особой государственной политике по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/print>

# **Проблемы документирования уроженцев ныне неподконтрольных Украине территорий Донецкой и Луганской областей**

Лица, получавшие паспорт на территории Украины, на данный момент не подконтрольной украинскому правительству,<sup>21</sup> и утратившие их, столкнулись с проблемой подтверждения украинского гражданства, оказавшись, таким образом, под риском безгражданства.

Для восстановления паспорта гражданина Украины уроженцам неподконтрольных территорий необходимо пройти процедуру установления личности в ГМС Украины. Процедура подразумевает направление запросов по проверке документов и информации, указанной заявителем в письменном обращении, в частности, в органах МВД, Национальной полиции, Минюста, органов Государственной налоговой службы, учебных заведениях, воинских частях, военных комиссариатах, учреждениях исполнения наказаний. Полученная информация из имеющихся государственных и единых реестров, других информационных баз, находящихся в собственности государства или предприятий, учреждений и организаций, в том числе фотографии лица, служит идентификации личности.<sup>22</sup>

Существенно осложняет проверку личных данных отсутствие у Миграционной службы Украины единой электронной базы данных выданных паспортов. К оформленным материалам, архивным данным и картотекам, к информации о выдаче паспортов на неподконтрольной территории сейчас нет доступа в принципе, поскольку подразделения Миграционной службы Украины в этих регионах прекратили свою работу. Действительная информация о гражданстве лиц, утративших паспорт, может быть получена из Государственного реестра избирателей,<sup>23</sup> обратиться должен сам заявитель или Миграционная служба (на адвокатские запросы сотрудников БФ «Право на защиту» поступили отказы).

---

21 Здесь и далее в отчете термин “неподконтрольные правительству Украины территории” означает оккупированные территории Донецкой и Луганской областей, исключая АР Крым.

22 Порядок оформления, выдачи, обмена, пересылки, изъятия, возвращения государству, признания недействительным и уничтожения паспорта гражданина Украины, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 25.03. 2015 № 302, п.43, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>

23 Там же.

В исключительных случаях предусмотрен опрос родственников, соседей, которые были указаны в письменном обращении заявителя (при отсутствии у него документа с фотографией, при отрицательных результатах проверок).<sup>24</sup> Однако, как правило, заявители не имеют возможности пригласить трех родственников и/или соседей, которые переехали из неподконтрольной территории и могут свидетельствовать в их пользу в ГМС Украины. Таким образом, лица из неподконтрольных территорий зачастую не могут пройти процедуру подтверждения своей личности в административном порядке посредством ГМС и вынуждены прибегать к более сложной и обременительной судебной процедуре.

Формально, в соответствии с разъяснениями ГМС Украины,<sup>25</sup> лица из неподконтрольных территорий, которые не получали справку внутренне перемещенного лица и имеют регистрацию на неподконтрольной территории, должны подавать документы, необходимые для оформления паспорта, в любое территориальное подразделение ГМС Украины в Донецкой и Луганской областях. Однако без документов, удостоверяющих личность, проблематично проходить контрольно-пропускные пункты по пути, например, из Харькова в Луганскую область, более того, такие лица часто не имеют финансовой или физической возможности для поездки в регион, где у них есть регистрация, что препятствует им в получении паспорта.

В свою очередь ГМС Украины рекомендует лицам из неподконтрольных территорий доказать свое право на украинское гражданство путем установления их проживания на территории Украины по состоянию на 24.08.1991, 13.11.1991. Такая практика вызывает определенную путаницу в понимании права на гражданство, поскольку большинство уроженцев неподконтрольных территорий впервые получили свои украинские паспорта как лица, чьи родители (родитель) на момент их рождения были гражданами Украины (ст. 7 Закона «О гражданстве Украины») или она сами были гражданами Украины в силу ст.3 Закона «О гражданстве Украины». Теперь же им необходимо дополнительно установить факт своего проживания либо факт проживания своих родителей на территории Украины по состоянию на 24.08.1991, 13.11.1991 в судебном порядке для подтверждения своей принадлежности к украинскому гражданству.

Люди, вследствие конфликта оказавшиеся без удостоверяющих личность документов, особенно уязвимы и подвергаются риску безгражданства. В докладе о ситуации с правами человека в Украине за период 16 мая — 15 авгу-

---

24 Там же.

25 Официальный сайт Государственной миграционной службы Украины, <https://dmsu.gov.ua/poslugi/pasport-gromadyanina-ukrajni/id-vidacha-pasporta-gromadyanina-ukrajni-u-formi-kartki-po-dosyagnennyu-14-ichnogo-viku-vpershe.html>

ста 2018 года, подготовленном Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, описан случай, когда из-за отсутствия каких-либо документов, удостоверяющих личность, человека неоднократно арестовывали по обе стороны от линии соприкосновения.<sup>26</sup>

Особенно уязвимыми в аспекте безгражданства оказываются лица, заключенные до начала конфликта и освобожденные на территории, неподконтрольной Украине. Часто такие люди не имеют действительных документов, удостоверяющих личность, что ограничивает их свободу передвижения и подвергает их риску задержания. В уже цитированном докладе о ситуации с правами человека в Украине описывается случай, когда мужчина, освобожденный из места лишения свободы и не имеющий удостоверяющих личность документов, трижды безуспешно пытался перейти через линию соприкосновения на территорию, контролируемую правительством Украины. Во время такой попытки он был произвольно задержан на территории, контролируемой вооруженными группами, и находился под стражей без связи с внешним миром примерно неделю, был подвергнут жестокому обращению и пыткам. Кроме того, его неоднократно арестовывали из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность.<sup>27</sup>

Те, кто уехали из Украины вследствие аннексии Крыма и конфликта на востоке страны в Россию и по какой-либо причине утратили документы, тоже оказались в правовом тупике. Они не имеют возможность вернуться в Украину, так как не могут подтвердить принадлежность к украинскому гражданству и получить об этом документ в Консульстве Украины. После их обращения Консульство Украины в России делает соответствующий запрос в ГМС Украины, однако, как упоминалось выше, ГМС в настоящее время прекратило работу на неподконтрольных территориях и не подтверждает принадлежность заявителей к украинскому гражданству.

В резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 2198 (2018) «Гуманитарные последствия войны в Украине», среди прочих вопросов, касающихся гуманитарных последствий войны в Украине, ассамблея призывает украинские власти разработать механизм обеспечения прав граждан, которые покинули Украину после начала войны в 2014 году, и уделить особое

---

26 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Доклад о ситуации с правами человека в Украине 16 мая - 15 августа 2018, п. 62, [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineMay-August2018\\_UKR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineMay-August2018_UKR.pdf)

27 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Доклад о ситуации с правами человека в Украине 16 мая - 15 августа 2018, п. 58, [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineMay-August2018\\_UKR.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraineMay-August2018_UKR.pdf)

внимание тому, чтобы они не подвергались риску утраты гражданства.<sup>28</sup> Однако проблема остается актуальной и требует урегулирования со стороны государства.

## **Регистрация детей, родившихся на неподконтрольных территориях**

Урегулирование правового статуса детей, родившихся на неподконтрольной правительству Украины территории, до сих пор представляет собой проблему. Форма медицинского свидетельства о рождении, которая выдается на неподконтрольных территориях, не признается органами регистрации актов гражданского состояния Украины. В 2018 году правительством был принят закон, в соответствии с которым документы, подтверждающие факт рождения на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях, признается действительным.<sup>29</sup> Однако до сих пор не было законодательного урегулирования имплементации указанного положения закона в административном порядке.

Сейчас для получения свидетельства о рождении ребенка, родившегося на временно оккупированной территории Украины, необходимо получить там документы, подтверждающие факт рождения ребенка, лично обратиться в любой отдел государственной регистрации актов гражданского состояния на подконтрольной правительству Украины территории и получить письменный отказ в государственной регистрации рождения, после чего обратиться в суд с заявлением об установлении факта рождения ребенка. Совершенно предсказуемо, что далеко не все родители (или другие представители ребенка) имеют физическую и финансовую возможность выехать на подконтрольную территорию, чтобы пройти все вышеуказанные этапы для получения свидетельства о рождении украинского образца.

В этих обстоятельствах неудивительно, что лишь 43% детей, родившихся на неподконтрольной правительству территории Донецкой и Луганской областей, получили свидетельства о рождении украинского образца.<sup>30</sup> Остальные

---

28 Резолюция 2198 (2018) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Гуманитарные последствия войны в Украине», <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en>

29 Закон Украины «Об особой государственной политике по обеспечению государственного суверенитета Украины на временно оккупированных территориях в Донецкой и Луганской областях», 18.01.2018, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19/print>

30 Данные УВКБ ООН, <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/10/2018-09-UNHCR-Ukraine-Statelessness-Update-FINAL-UA.pdf>

57% детей, не имеющие таких свидетельств, оказываются под риском безгражданства, поскольку в дальнейшем столкнутся с невозможностью получения паспорта гражданина Украины. Представляется остро необходимой административная процедура регистрации фактов рождения на неподконтрольной правительству территории, которая бы избавляла заявителей от необходимости обращения в суд.

## **Выдворение граждан Украины из РФ в зону военных действий**

В практике АДЦ «Мемориал» немало случаев, когда уроженцы территорий Донецкой и Луганской областей, неподконтрольных Украине, признаются нарушителями режима пребывания и/или труда иностранцев в РФ. Им вменяется нарушение ст. 18.8 и 18.10 КоАП, санкция за которое — штраф с административным выдворением за пределы РФ и помещением в Центр временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ). Нередко суды, назначающие выдворение, допускают разнообразные нарушения, в том числе не учитывают родственные связи, игнорируют не только факт военных действий на Востоке Украины, но и то, что уроженцы Донбасского региона обращаются за убежищем в России.

*В сентябре 2017 года Калининским районным судом Санкт-Петербурга было вынесено сразу два решения о выдворении уроженки Луганской области Украины В.: за нарушение миграционного режима и за незаконное осуществление трудовой деятельности в РФ. При этом о наличии сразу двух административных дел В. не была должным образом проинформирована.*

*Принимая решение суд не учел ни то, что В. проживала в гражданском браке с россиянином, который, будучи онкобольным инвалидом, нуждался в ее уходе, ни то, что выдворение в Луганскую область Украины, где продолжается вооруженный конфликт, представляет угрозу для ее жизни. Для обеспечения выдворения В. была помещена в ЦВСИГ.*

*Спустя месяц защитнику В. удалось обжаловать и отменить это решение: Санкт-Петербургский городской суд учел статью 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания, статью 3 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, — и признал назначенное выдворение в зону военных действий необоснованным и противоречащим принципу гуманизма и требованиям международных норм.*

Однако по второму делу судья отказалась восстановить срок обжалования, поэтому адвокату пришлось обращаться с жалобой на имя зампредседателя Городского суда Санкт-Петербурга, который признал наличие реальной угрозы жизни и здоровья В. в связи с обстановкой на Востоке Украины и указал, что в рассматриваемой ситуации выдворение признается не соответствующим целям и принципам назначения наказания, а также противоречит ряду международных норм (Международному пакту о гражданских и политических правах, Конвенции против пыток, Конвенции ЕСПЧ). При вынесении решения судья посчитал важным учесть, что в сентябре 2017 года В. обратилась с заявлением о предоставлении временного убежища в России.

Второе решение районного суда было отменено лишь в ноябре — В. пришлось провести более двух месяцев в бесчеловечных условиях ЦВСИГ. Гражданский муж В. — который приходил на суд и умолял отпустить В., скончался, так и не дождавшись освобождения жены. Лишенная свободы В. даже не смогла с ним проститься.<sup>31</sup>

Российские суды пытаются выдворить из РФ и тех уроженцев Востока Украины, которые фактически стали лицами без гражданства:

Л. — сирота и бывший детдомовец, попал в Россию сразу после начала военных действий на Востоке Украины. При пересечении границы он утратил паспорт Украины, из-за чего не смог вернуться на родину по истечении срока законного пребывания в РФ. В сентябре 2017 года судом в Санкт-Петербурге было принято решение о выдворении Л. с предварительным помещением в ЦВСИГ. Генеральное консульство Украины не подтвердило его гражданство, так как Луганская область, где был зарегистрирован Л., неподконтрольна Украине. Таким образом, де-факто Л. стал лицом без гражданства, его выдворение было неосуществимо, а лишение свободы в ЦВСИГ становилось бессрочным и не преследовало законную и достижимую цель.

Заштитнику Л. удалось обжаловать данное решение, однако, выдворение Л. было не отменено, а лишь заменено на «самостоятельный контролируемый выезд». Суд проигнорировал аргументы адвоката, защищавшего Л. о том, что следование указаниям суда о самостоя-

---

31 Из архива АДЦ «Мемориал».

тельном выезде повлечет для Л. уголовную ответственность из-за отсутствия документов, а также о том, что имеется реальная угроза для его жизни и здоровья ввиду продолжающихся на территории Луганской области военных действий, и настоял на том, что Л. обязан покинуть РФ.

Л. был освобожден, однако, не имея действительных документов, удостоверяющих личность, он не может ни легализоваться в России, ни выехать за ее пределы. Лица без гражданства и те, кто de facto ими оказался, по-прежнему находятся в правовом тупике.<sup>32</sup>

Особую озабоченность вызывают случаи, когда выдворение граждан Украины осуществляется напрямую на территорию непризнанных «народных республик», несмотря на то, что Украина не подтверждает гражданство выдворяемых уроженцев неподконтрольных территорий. Нуждается в подтверждении информация о выдаче властями «республик» по запросу российских уполномоченных органов «свидетельств на возвращение», аналогичных тем, что легитимно выдают те или иные государства для въезда на свою территорию.

Следует отметить, что в целом Россия неохотно дает статус беженца и временное убежище: на 1 января 2018 года в РФ было зарегистрировано лишь 592 беженца, из них 166 из Украины<sup>33</sup> (для России это самый низкий показатель за последние 10 лет). Число иностранных граждан, получивших временное убежище, согласно статистическим данным на 1 января 2018 года, намного больше — 125 442 чел.,<sup>34</sup> большую часть которых (123 434 чел.) составляют приезжие из Украины, однако и этот показатель сократился по сравнению с 2017 годом наполовину.

Временное убежище предоставляется всего на 1 год, после чего человеку надо вновь обращаться в МВД с заявлением о продлении статуса, что представляет собой сложную процедуру, которая практически не отличается от первичного обращения, и его удовлетворение не всегда гарантировано. Если по истечении года временное убежище не удалось продлить, человек должен в месячный срок покинуть РФ. Тем, кто не выполняет данное требование, согласно закону, грозит выдворение.

---

32 Из архива АДЦ «Мемориал».

33 Сводная таблица Федеральной службы государственной статистики РФ о численности беженцев в РФ. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/tab-migr4.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/tab-migr4.htm)

34 Сводная таблица Федеральной службы государственной статистики РФ о численности лиц, получивших временное убежище в РФ. Там же.

Для граждан Украины, желающих получить убежище в РФ существует специальный режим, который регулируется постановлением правительства РФ от 22 июля 2014 года № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке». Обратившимся за убежищем необходимо пройти процедуру обязательной дактилоскопии в органе МВД РФ по месту пребывания, а также медицинского освидетельствования в течение 10 календарных дней после обращения. Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом МВД РФ по месту подачи лицом письменного заявления в срок, не превышающий 3 рабочих дней со дня подачи заявления, после чего заявителю в течение одного рабочего дня выдается свидетельство о предоставлении временного убежища. В случае отсутствия идентификационных документов предусмотрено проведение процедуры установления личности заявителя.

Приезжие из Украины, не справившиеся с процедурой подачи на временное убежище или не подававшие такого заявления вообще, но пропустившие срок пребывания в РФ, нередко остаются в России на нелегальном положении, так как вернуться на Восток Украины они по разным причинам не могут.

## **Выдача жителям непризнанных ДНР и ЛНР паспортов Российской Федерации в упрощенном порядке**

Вскоре после недавних президентских выборов в Украине, когда главой государства стал Владимир Зеленский, президент РФ подписал указ об упрощенном порядке присвоения гражданства и выдачи паспортов РФ жителям «отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины» (Указ №183 от 24 апреля 2019 года).<sup>35</sup> 27 апреля 2019 года, выступая на пресс-конференции, Владимир Путин заявил о намерении упростить процедуру предоставления гражданства РФ вообще всем жителям Украины.<sup>36</sup> Однако последовавший за этим заявлением еще один указ (№187 от 29 апреля 2019 года) касается все же ограниченных групп граждан Украины и устанавливает упрощенный порядок обращения за гражданством РФ для уроженцев и бывших жителей других регионов Украины — Крыма и Севастополя, покинувших эти регионы до

---

35 Указ №183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приёме в гражданство Российской Федерации в упрощённом порядке», 24 апреля 2019 года; [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323356/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323356/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/)

36 Путин допустил упрощенную выдачу российского гражданства жителям Украины. 27 апреля 2019 г., <https://ria.ru/20190427/1553107786.html>

определенных дат в 2014 году, а также **бывших жителей** «отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины», **легально находящихся в данный момент в РФ**. Указ №187 касается также граждан Афганистана, Ирака, Йемена и Сирии, родившихся на территории РСФСР и имевших паспорта СССР.<sup>37</sup>

Эти два указа стали продолжением изменений российского законодательства: ранее, в декабре 2018 года, были приняты поправки в Закон о гражданстве РФ (вступили в силу 29 марта 2019 года), несколько упростившие обращение за российским гражданством для участников программы переселения соотечественников и дающие президенту РФ право «**в гуманитарных целях ... определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, а также порядок подачи ими соответствующих заявлений и перечень предоставляемых документов**». Упрощение процедуры подачи на гражданство для этих новых категорий людей, согласно этим поправкам, состоит в том, что им не нужно отказываться от имеющегося у них гражданства (в нашем контексте — обращаться в уполномоченные органы Украины с заявлением об отказе).

Два обсуждаемых указа и определяют несколько новых и разных групп граждан Украины, получивших доступ к упрощенной процедуре: указ №183 говорит гражданах Украины — жителях и уроженцах т.н. ДНР и ЛНР, которые сейчас находятся на этих территориях, а указ №187 — а) о гражданах Украины и ЛБГ — уроженцах и бывших жителях т.н. ДНР и ЛНР, которые до 7 апреля и 27 апреля 2014 года соответственно уехали именно и только в Россию и имеют там разрешение на временное проживание, вид на жительство и/или участвуют в программе добровольного переселения соотечественников, документы беженцев или искателей убежища; б) о гражданах Украины и ЛБГ — уроженцах и бывших жителях Севастополя и вообще Крыма, которые уехали оттуда до 18 марта 2014 года (куда — не сказано, в отличие от предыдущего пункта, где указана Россия); в) о людях любого гражданства, кто сам или чьи прямые предки были депортированы с территории Крымской АССР. Заметим, что уроженцы и бывшие жители т.н. ДНР и ЛНР, которые в данный момент живут не в России, а в каких-то других странах, не имеют доступа к упрощенной процедуре получения гражданства РФ.

Тот факт, что настоящие и бывшие жители т.н. ДНР и ЛНР упомянуты в обоих указах, и то, что указы предъявляют к заявителям разные требования в зависимости от места их реального проживания, уже породили путаницу в применении новых правил и дискриминацию некоторых групп людей, которые могли бы претендовать на быстрое получение российского гражданства (при всей одиозности самих указов).

---

<sup>37</sup> Указ №187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке», 29 апреля 2019 года, [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323819/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323819/)

Так, Указ №187, относящийся к уроженцам и **бывшим жителям** т.н. ДНР и ЛНР, **находящимся в России**, предъявляет к заявителям более сложные требования: в числе пространного списка документов, от них требуется медицинский сертификат об отсутствии наркомании, ВИЧ-инфекции и других болезней — так же, как он требуется от тех, кто подает на разрешение на временное проживание и вид на жительство (как в «общем порядке», так и в «упрощенном порядке»). Указ же №183, относящийся к тем, кто в настоящее время живет на территории т.н. ДНР и ЛНР, медицинского сертификата от заявителей не требует (как не требует его процедура подачи на собственно гражданство), и список требуемых документов там гораздо короче. В то же время, по данным СМИ, власти т.н. ДНР и ЛНР намерены лишить носителей ВИЧ-инфекции доступа к процедуре подачи на гражданство РФ.<sup>38</sup>

Носители ВИЧ-инфекции — не единственная группа населения указанных территорий с ограниченным доступом к новой процедуре. В специальном разъяснении «начальник миграционной службы МВД ДНР» неоднократно подчеркнул, что заявления о приеме в гражданство РФ будут приниматься только у тех, кто уже имеет «паспорт гражданина ДНР», а в случае оформления гражданства и паспорта РФ у этих людей «паспорта граждан ДНР» изыматься не будут.<sup>39</sup>

Заметим, что в отношении указа №183 (о находящихся на территории т.н. ДНР и ЛНР заявителях) термин «упрощенный порядок» и ссылка на ст. 13 и 14 Закона о гражданстве РФ вряд ли применимы, так как в Законе о гражданстве РФ этот термин имеет совершенно определенный смысл и означает трехступенчатую процедуру вступления в гражданство РФ (разрешение на временное проживание (1 год) — вид на жительство — гражданство), которая отличается от «общего порядка» лишь сокращенным сроком проживания по виду на жительство (при общем порядке — 5 лет, при упрощенном — можно обращаться за гражданством сразу после получения вида на жительство), а для ряда категорий (добровольно переселяющихся соотечественников, ветеранов ВОВ и др.) — также облегчением некоторых условий (так, при упрощенном порядке участники программы переселения соотечественников не должны подтверждать знание русского языка, доказывать источник средств к существованию). Общий и упрощенный порядок приобретения российского гражданства описаны в ст. 13 и ст. 14 Закона о гражданстве РФ. Новый же указ президента №183 дает право жителям т.н. ДНР и ЛНР сразу обратиться за гражданством, минуя стадии разрешения на временное проживание и вида на жительства, а такой путь получения гражданства описан в совершенно другом разделе Закона — главе VIII.I, включенной в Закон

---

38 Дорогой российский паспорт. Часть Донбасса останется без гражданства России. 5 мая 2019 г., <https://www.svoboda.org/a/29918808.html>

39 Разъяснение на сайте «миграционной службы МВД ДНР» (видеоролик), <https://mvddnr.ru/news/poryadok-polucheniya-grazhdanstva-if-zhitelyami-dnr>

в 2012 году специально для решения проблемы лиц без гражданства — граждан бывшего СССР, которые до определенных дат 2002 года (время изменения законодательства о гражданстве) оказались на территории РФ и не приобрели гражданства в установленном порядке.

Таким образом, если следовать букве закона, жители т.н. ДНР и ЛНР, получая гражданство РФ в «упрощенном порядке» (Указ №183 ссылается именно на ст. 14 Закона о гражданстве РФ), должны проходить, хоть и в короткое время, все три стадии, предусмотренные этим «упрощенным порядком». Новый Указ №183, однако, содержит минимальный список документов, необходимых при подаче заявления на получение российского гражданства, и не содержит требований к заявителям получать разрешение на временное проживание и вид на жительство, поэтому ситуация жителей т.н. ДНР и ЛНР соотносится скорее со ст. 41.3 из главы VIII.1. («Условия приема в гражданство Российской Федерации»), где не двусмысленно и ясно к «упрощенному порядку» добавляется формулировка **«без представления разрешения на временное проживание и вида на жительство»**.

Обсуждаемые указы президента РФ были однозначно восприняты украинскими властями как новое покушение на суверенитет Украины и «паспортная агрессия».<sup>40</sup> Кабинет министров Украины признал недействительными на территории страны российские паспорта, выданные жителям т.н. ДНР и ЛНР и призвал другие страны тоже бойкотировать «фейковые паспорта».<sup>41</sup>

Изменения законодательства о гражданстве вызвали недовольство и в России: в ряде критических публикаций указывалось на популизм и политическую ангажированность этих мер, давших преференции жителям т.н. ДНР и ЛНР, в то время как живущие в РФ уроженцы бывшего СССР, годами и десятилетиями бьются с государственной системой и не могут получить гражданство России, на которое они имеют полное право.<sup>42</sup>

---

40 «Заявление МИД Украины в связи с очередным противоправным решением Российской Федерации, направленным на упрощение процедуры присвоения российского гражданства для отдельных категорий граждан Украины», 1 мая 2019 года. Сайт МИД Украины, <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/72215-zajava-mzs-ukrajini-u-zvijazku-z-chergovim-protipravnim-rishennym-rosijskoj-federaciji-spryamovanim-na-sproshhennya-proceduri-nabuttya-rosijskogo-gromadyanstva-dlya-okremih-kategorij-gromadyan-ukrajini>

41 Україна не визнаватиме фейкових російських паспортів, що видаватимуть жителям окупованих територій, — Володимир Гройсман. Единий портал органов исполнительной власти Украины, 8 мая 2019 г. <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ukrayina-na-viznavatime-fejkovich-rosijskih-pasportiv-shcho-vidavatimut-zhitelyam-okupovanih-teritorij-volodimir-grojsman>

42 Русский мир, экспортный вариант. 4 мая 2019 г., <https://www.novayagazeta.ru/articles/2019/05/04/80422-russkiy-mir-eksportnyy-variant>

# ПОПЫТКИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ БЕЗГРАЖДАНСТВА В РОССИИ И УКРАИНЕ

Законодательство и практики, регулирующие положение лиц без гражданства, как в России, так и в Украине до сих пор несовершенны, хотя и в разной степени. В обеих странах есть положительные тенденции, дающие определенные надежды на изменение ситуации к лучшему: так, ждут утверждения законопроекты, реализация которых позволит тысячам лиц без гражданства урегулировать свой статус (введение процедуры признания лицом без гражданства в Украине; введение судебного контроля за помещением в ЦВСИГ и документирование лиц без гражданства в России). Продвижение этих изменений произошло многолетней работе правозащитных юристов и экспертов: это и конкретная юридическая помощь клиентам, и анализ законодательства и практик в аналитических отчетах, представленных на национальном и международном уровне, и стратегические судебные дела.

Ниже будут рассмотрены проблемы, требующие срочного решения в России и Украине, а также достижения правозащитников в области стратегической литигации и адвокации прав лиц без гражданства.

## ПОПЫТКИ ПРИНЯТИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА И ИХ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ

21 сентября 2018 года в Верховной Раде Украины был зарегистрирован законопроект №9123 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно признания лицом без гражданства»,<sup>43</sup> цель которого — создание процедуры признания лицом без гражданства, что в дальнейшем позволит ЛБГ получить удостоверение лица без гражданства, а также документ, который подтверждает законность проживания на территории Украины — вид на жительство.

---

43 Проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно признания лицом без гражданства» № 9123, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64673](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64673)

В соответствии с этим законопроектом, ЛБГ сможет подать заявление в ГМС Украины о признании его лицом без гражданства, предоставив все имеющиеся документы и указав факты, подтверждающие, что он/она не имеют гражданства Украины и других стран. Заявление рассматривается ГМС Украины в течение 6 месяцев, с возможностью продления этого срока до одного года. Предусмотрено, что лицам, не владеющим украинским языком, ГМС Украины бесплатно предоставляет переводчика, а также обеспечивает письменный перевод их документов. При рассмотрении заявления ГМС Украины принимает необходимые меры для сбора информации с места рождения заявителя, стран или мест его прежнего проживания, а также из стран, гражданство которых имеют члены его семьи.

На время рассмотрения заявления о признании лицом без гражданства предусмотрена выдача временной справки, подтверждающей легальность пребывания заявителя в Украине. ГМС Украины может принять решение об отказе в признании заявителя лицом без гражданства. В свою очередь, такое решение может быть обжаловано заявителем в судебном порядке. Более того, законопроект предусматривает освобождение от уплаты судебного сбора и авансового взноса по исполнению судебных решений, касающихся обжалования решений ГМС Украины о признании лицом без гражданства, что упрощает доступ к процедуре обжалования для этой уязвимой категории лиц.

Законопроект предусматривает выдачу лицам без гражданства, которые постоянно или временно проживают на территории Украины, но не имеют проездного документа, удостоверения лица без гражданства для выезда за границу. Таким образом, реализуется право на свободу передвижения ЛБГ.

Законопроект также предусматривает право на вторичную бесплатную правовую помощь для лиц, обратившихся с заявлением о признании лицом без гражданства, а также изменения в Закон Украины «О занятости населения» для предоставления возможности лицам без гражданства реализовать право на труд и надлежащие условия жизни.

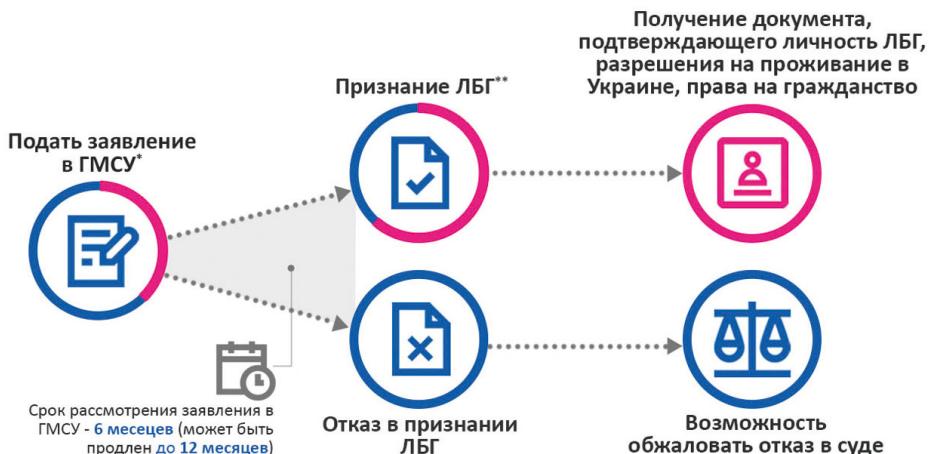
Принятие законопроекта станет ключом к доступу лиц без гражданства к социальным и экономическим правам. Внедрение процедуры определения лица без гражданства в Украине важно и с точки зрения государственной безопасности, так как те, кто сейчас находится на нелегальном положении, будут идентифицированы и документированы, станут видимыми для государственно-го контроля.

На момент написания этого отчета законопроект находился на рассмотрении в Парламенте Украины. Созданию законопроекта способствовало то, что в 2013 году Украина присоединилась к Конвенции ООН 1954 года о статусе лиц без гражданства и Конвенции ООН 1961 года о сокращении безгражданства.

**В настоящее время в Украине нет действенной процедуры определения лица без гражданства, необходимой для установления личности и предоставления полной защиты ЛБГ на территории страны, поэтому значительная часть**

# ПРОЦЕДУРА ПРИЗНАНИЯ ЛИЦОМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

в соответствии с законопроектом №9123



\* Государственная миграционная служба Украины (ГМСУ);

\*\* Лица без гражданства

людей, проживающих в Украине без документов, не могут решить проблему своего документирования в рамках существующего законодательства. Речь идет о тех, кто не только не имеет оснований для приобретения гражданства Украины, но и страны происхождения этих людей либо страны происхождения и/или страны гражданской принадлежности их родителей не признают их своими гражданами. Такие люди могут жить на территории Украины годами, лишенные возможности получить документ, удостоверяющий их личность и разрешающий законно находиться в стране. Они остаются невидимыми для государства и не могут реализовать свои права на образование и медицинскую помощь, оформить наследство, открыть счет в банке, зарегистрировать брак, свободно пересекать границы.

Приведем типичный пример правового тупика, в котором оказываются ЛБГ в Украине:

*Нина Исламова родилась в Кыргызстане, куда ее родители, этнические турки-месхитинцы, как и многие представители исповедующих мусульманство этнических меньшинств, были насильственно депортированы советской властью после Второй мировой войны из Аджарии (Грузия).*

*Детство и юность Нина провела в Джалаал-Абаде (Кыргызстан), затем она и ее будущий муж (тоже представитель репрессированного*



и депортированного народа — крымских татар) переехали в соседний Узбекистан, где они в дальнейшем поженились и у них родилось двое сыновей. Спокойная жизнь закончилась, когда в Узбекистане в момент распада СССР начались межэтнические столкновения. Летом 1991 года Нина с мужем и двумя грудными детьми пришлось покинуть Узбекистан и вернуться на историческую родину мужа в Крым. Семья стала постоянно жить в г. Красноперекопск. Со временем дети пошли в школу, Нина тяжело работала, где придется, в основном на рынке (в тяжелые постсоветские времена официально трудоустроиться было очень сложно). Случился так, что в момент обмена советских паспортов на паспорта граждан Украины в 1998 году Нина потеряла паспорт СССР, поэтому не смогла получить паспорт и гражданство Украины. В последующие годы Нина пыталась, но не смогла преодолеть бюрократические преграды.

Зимой 2014 года Нина поехала в Киев для получения справки об отсутствии гражданства Узбекистана, что требовалось для оформления гражданства Украины. Получив необходимый документ из Узбекистана, Нина не смогла вернуться домой к своей семье из-за аннексии Крыма Россией. Появилась граница, которую Нина не может пересечь, не имея документа, подтверждающего её статус лица без гражданства. Таким образом, Нина осталась совсем одна, без

**поддержки семьи и близких и без средств к существованию. Получение статуса лица без гражданства помогло бы Нине оформить проездной документ лица без гражданства, и она бы смогла вернуться домой, в Крым.**

**Лица без гражданства испытывают сложности и в установлении факта рождения и факта проживания в Украине на момент распада СССР.**

Закон «О гражданстве Украины» предусматривает, что гражданами Украины являются все граждане бывшего СССР, которые на момент провозглашения независимости Украины (24 августа 1991 года) и/или на момент вступления в силу Закона «О гражданстве Украины» (13 ноября 1991 года) постоянно проживали на территории Украины.

Гражданами Украины признавались также лица, которые прибыли в Украину на постоянное проживание после 13 ноября 1991 года и которым в паспорте советского образца года органами внутренних дел Украины внесена надпись «гражданин Украины», если указанные лица подали заявления об оформлении принадлежности к гражданству Украины.<sup>44</sup>

Старые советские паспорта признавались действительными в течение довольно долгого времени с момента провозглашения независимости страны: сначала срок их действия продлевался до 01.07.2002,<sup>45</sup> затем до 01.09.2002, до 01.12.2004 и до 01.01.2005. Однако далеко не все жители Украины обменяли свои паспорта до установленного предельного срока 1 января 2005 года. Причиной этому стали неосведомленность о процессе обмена паспортов, о последствиях проживания с более недействительным паспортом бывшего СССР, нежелание менять паспорт по идеологическим соображениям и т.д. Таким образом, те, кто не обменял советский паспорт до установленной законом даты, оказались на территории Украины без действительного идентификационного документа и без подтвержденного гражданства.

Оказание таким людям правовой помощи в получении гражданства представляет большие сложности, так как нередко они не могут подтвердить факт постоянного проживания на территории Украины по состоянию на 24.08.1991 или 13.11.1991 (утрачен паспорт СССР, нет отметки о прописке). В случае отсутствие этих письменных доказательств приходится обращаться в суд; с ре-

---

44 Закон «О гражданстве Украины», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/print>

45 Постановление Кабинета министров Украины от 24.01.2002 №79 «О сроке действия паспортов гражданина Украины, оформленных с использованием бланков паспортов бывшего Союза ССР», [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP020079.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP020079.html)

шением суда, подтверждающим факт проживания на территории Украины по состоянию на вышеуказанные даты, заявитель может обратиться за паспортом гражданина Украины.

При оказании правовой помощи лицам без гражданства, кроме заявлений по установлению факта проживания на территории Украины по состоянию на 1991 год, также подаются в порядке отдельного производства заявления об установлении личности, заявления об установлении факта рождения и признание материнства, поскольку от установления данных обстоятельств также зависит возможность реализации прав на гражданство.

Отдельной категорией лиц без гражданства, которым трудно урегулировать свой правовой статус, стали люди, имеющие исторические и семейные связи с Украиной, желающие обрести гражданство Украины, но ранее жившие в других странах (как правило, бывшего СССР) и утратившие с этими странами связь. У таких людей есть **основания для приобретения гражданства Украины по территориальному происхождению**.<sup>46</sup> Однако им все равно необходимо подтвердить легальность своего пребывания в Украине на момент подачи соответствующих документов в ГМС Украины, а чтобы продлить срок пребывания на территории Украины — предоставить документ, подтверждающий личность.

У лиц без гражданства часто идентификационных документов нет. До апреля 2018 года в Украине действовало Постановление,<sup>47</sup> которое давало ГМС Украины полномочия проводить процедуру установления личности иностранцев и лиц без гражданства. Однако, после того, как Постановление утратило силу, ГМС Украины уполномочено проводить процедуру установления лично-

---

46 Лицо, которое само или хотя бы один из его родителей, дед или бабка, родные (полнородные и неполнородные) брат или сестра, сын или дочь, внук или внука родились или постоянно проживали до 24 августа 1991 года на территории, которая стала территорией Украины в соответствии с Законом «О правопреемстве Украины», или которое само или хотя бы один из его родителей, дед или бабка, родные (полнородные и неполнородные) брат или сестра родились или постоянно проживали на других территориях, входивших на момент их рождения или во время их постоянного проживания в состав Украинской Народной Республики, Западно-Украинской Народной Республики, Украинского Государства, Украинской Социалистической Советской Республики, Закарпатской Украины, Украинской Советской Социалистической Республики (УССР), и является лицом без гражданства или иностранцем, который подал обязательство прекратить иностранное гражданство и подал заявление о приобретении гражданства Украины, также его несовершеннолетние дети регистрируются гражданами Украины. (ст. 8 Закона Украины «О гражданстве Украины», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/print> ).

47 Приказ Министерства внутренних дел Украины № 320 от 13.04.2012 «Об утверждении Порядка оформления и выдачи паспорта гражданина Украины», доступ по ссылке: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-12>

сти только гражданам Украины.<sup>48</sup> В качестве документа, удостоверяющего личность, ГМС Украины принимает справку из консульства страны происхождения о непринадлежности к гражданству этой страны — непременно с фотографией заявителя. При этом законодательство Украины предусматривает четкий перечень документов, удостоверяющих личность,<sup>49</sup> и справка из консульских учреждений о непринадлежности к гражданству таким документом не является. В то же время, не все консульские учреждения готовы выдавать такие справки с фотографией человека. В частности, посольства России, Грузии, Азербайджана, Армении, Казахстана выдают справки о непринадлежности к гражданству без фото. В результате выходцы из этих стран не могут продлить срок легального пребывания в Украине, что заводит этих людей в тупик при попытке приобретения гражданства Украины, хотя они имеют такое право на основании Закона «О гражданстве Украины».

Парадоксальным образом, в век цифровых технологий возможность приобрести гражданство Украины зависит от формы справки и наличия на ней фотографии заявителя. Ряд клиентов БФ «Право на защиту», в том числе выходцы из России, не могут реализовать свое право на гражданство Украины по этой причине.

Даже для тех заявителей, кому консульства выдают справки с фотографией, процесс продления легального пребывания и подачи на гражданство затягивается на долгое время:

*Уроженка Таджикской ССР Надежда Жукова переехала в Украину в 1993 году с родителями, когда была еще ребенком.*

*Когда Надежда достигла 18 летнего возраста, выяснилось, что она не может оформить паспорт гражданки Украины, ведь ее свидетельство о рождении было потеряно во время переезда из Таджикистана, а мать, не понимая необходимость получения дочерью паспорта, не позабочились об этом заранее.*

*Вскоре Надежда встретила мужчину и родила двух детей, но, не имея ни одного документа, она не могла зарегистрировать рождение своих детей.*

---

48 Постановление Кабинета министров Украины от 25.03.2015 №302, которой предусмотрен «Порядок оформления, выдачи, обмена, пересылки, изъятия, возвращения государству, признание недействительным и уничтожение паспорта гражданина Украины», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF/print>

49 Закон Украины «О едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус», ч.1. ст. 13, доступ по ссылке: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17/print>



В сентябре 2015 года, при обращении в консульский отдела Посольства Республики Таджикистан в Украине Надежда получила ответ, что не является гражданкой Республики Таджикистан. Стоит отметить, что справка была выдана без фотографии Надежды.

В свою очередь, Надежда имеет основания для приобретения украинского гражданства по территориальному происхождению, поскольку ее бабушка родилась на территории современной Украины.

После получения повторной справки из консульства Таджикистана о непринадлежности к гражданству Республики Таджикистан в июне 2018 года, (к счастью, с фотографией, поэтому справка была признана документом, удостоверяющим личность), Надежда обратилась в ГМС Украины с заявлением о приобретении гражданства и дальнейшем получении паспорта. Однако, ГМС Украины отказалась оформить Надежде гражданство Украины и порекомендовала Надежде получить разрешения на иммиграцию.

Лица, имеющие право на гражданство Украины по территориальному происхождению, подпадают под квоты на разрешение на иммиграцию.<sup>50</sup> Получение разрешения на иммиграцию дало Надежде возможность, в январе 2019 года, оформить постоянный вид на жительство, первый официальный документ, выданный государственным органом Украины, удостоверяющий личность Надежды.

И уже в феврале 2019 года Надежда обратилась в ГМС Украины с соответствующим заявлением о приобретении гражданства Украины.

В России аналогичные проблемы при установлении личности, подтверждении фактов рождения и/или проживания на территории РФ, доказательстве легальности пребывания в стране приводят к тому, что лица без гражданства не могут даже включиться в процедуру легализации.

В законодательстве Российской Федерации о гражданстве, несмотря на многократные изменения, до сих пор отсутствует логичная и доступная процедура легализации ЛБГ. Первый закон о гражданстве<sup>51</sup> был принят 28 ноября 1991 года и предусматривал упрощенный порядок приобретения гражданства РСФСР, действовавший до 31 декабря 2000 года. Согласно п.1 ст. 13 этого закона, все бывшие граждане СССР, имевшие постоянную прописку на территории РСФСР, автоматически получали гражданство России; гражданство можно было получить также в порядке регистрации (т.е. по ходатайству в течение 1 года после вступления закона в силу), это могли сделать имеющие исторические и семейные связи с Россией граждане бывших советских республик и иных стран, а также лица без гражданства.

По тем же причинам, что и в Украине, в России многие люди не обменяли старые советские паспорта: ходатайство о приобретении гражданства не принимали без регистрации по месту жительства, которую могли оформить далеко не все; кто-то находился в местах лишения свободы и попросту не мог подать такое заявление; кто-то, живя в отдаленных районах, не имел доступа к информации и не знал о необходимости смены паспорта и приобретения гражданства. Кроме того, принятое в 1997 году постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о паспорте гражданина РФ, образца бланка и описания паспорта гражданина РФ» предусматривало поэтапную замену паспортов СССР на паспорт РФ до 1 июля 2004

---

50 П. 3 ч.2 абз.3 порядок производства по заявлениям о предоставлении разрешения на иммиграцию и представлениями о его отмене и выполнения принятых решений, утвержденный постановлением Кабинета министров Украины от 26 декабря 2002 № 1983, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF>

51 Закон РСФСР от 28.11.1991 г. №1948-1. <https://base.garant.ru/3969841/>

года.<sup>52</sup> Многие обладатели документов старого образца по разным причинам откладывали их замену на крайний срок, когда законодательство о гражданстве России уже изменилось (2002). Так и не получив никакого гражданства они, фактически, превратились в нелегалов.

Принятый в июле 2002 года Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ»<sup>53</sup> установил три вида легального проживания на территории РФ: временное пребывание, временное проживание и постоянное проживание. Новая норма стала действовать только в отношении тех лиц, кто прибыл в РФ после вступления данного закона в силу. Это означало, что ЛБГ, жившие в РФ с момента распада СССР, уже не могли легализоваться, что перекрывало доступ к процедуре получения гражданства. В том же 2002 году был принят Федеральный закон «О гражданстве РФ»,<sup>54</sup> приравнявший бывших граждан СССР, не имеющих гражданства, к иностранным гражданам: они должны были проходить общую трехступенчатую процедуру «разрешение на временное проживание — вид на жительство — гражданство». Хотя закон устанавливал для них преференцию — меньший срок ожидания гражданства при наличии вида на жительство, фактически доступ даже к разрешению на временное проживание для ЛБГ был закрыт прежде всего из-за отсутствия у ЛБГ действительных документов и невозможности установить их личность (процедура установления личности либо не проводится, либо затягивается на неопределенный срок).

Лицами без гражданства оказались более 80 тысяч бывших граждан СССР, получивших паспорта РФ, удостоверявших личность, но не закреплявших гражданства владельца. Такие паспорта официально выдавались в России в период с 1992 по 2002 гг. без занесения данных в соответствующие базы учета, что привело в последующие годы к их изъятию и объявлению их владельцем лицами без гражданства. Лишь по прошествии 8 лет для решения данной проблемы был создан проект поправок в Федеральный закон «О гражданстве РФ». В конце 2011 года Государственная Дума РФ приняла проект в первом чтении, после чего работа над его рассмотрением прекратилась.

---

52 п.2 Постановления Правительства РФ от 8.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина РФ, образца бланка и описания паспорта гражданина РФ». <http://ivo.garant.ru/#/document/5423647/paragraph/17479:0>

53 Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ». <http://ivo.garant.ru/#/document/184755/paragraph/485087:1>

54 Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». <http://base.garant.ru/184539/>

Для урегулирования статуса ЛБГ, которые так и не смогли легализоваться, в 2012 году закон «О гражданстве РФ» был дополнен главой VIII.1. В «льготные» условия были поставлены ЛБГ — бывшие граждане СССР, прибывшие в РФ до 1 ноября 2002 года, и упомянутые выше бывшие граждане СССР, получивших паспорт гражданина РФ до 1 июля 2002 года, впоследствии признанный выданным незаконно, или имевшие гражданство другого государства, при условии отсутствия у них документа, подтверждающего право на проживание в другом государстве. Для всех перечисленных категорий ЛБГ был установлен упрощенный порядок получения гражданства, заключающийся лишь в подаче заявления на гражданство — минуя стадии получения РВП и вида на жительство. Кроме того, новой главой были учтены лица, не имеющие никаких документов. Для их документирования, согласно пункту 4.5 ст. 41, государственными органами в сфере миграции должна проводиться процедура установления личности, срок которой не должен превышать трех месяцев. Одним из самых важных нововведений стала норма, запрещающая административное преследование и наказание ЛБГ, обратившихся за гражданством, даже в случае нарушения ими миграционного законодательства.

Введение главы VIII.1 в закон «О гражданстве РФ», не стало универсальным механизмом, призванным решить проблему безгражданства. Несмотря на кажущийся охват всех основных категорий бывших граждан СССР, не имеющих гражданства, новая глава не предусматривает упрощенного порядка получения гражданства для тех, кто прибыл в РФ после 1 ноября 2002 года, и они должны проходить всю трехступенчатую процедуру получения гражданства, как и любые другие иностранные граждане (РВП — вид на жительство — гражданство). Особой категорией лиц, не учтенных новой главой, стали граждане Узбекистана, приехавшие в Россию после 1 ноября 2002 года на постоянное место жительство и не вставшие на консульский учет в посольстве своей страны в течение трех лет, вследствие чего утратили гражданство.<sup>55</sup> Закон также не предусматривает никаких процедур по получению гражданства ЛБГ, отбывавших в РФ уголовное наказание. Освобождаясь из мест заключения, такие люди, как правило, объявляются нежелательными и не могут получить никаких документов, так как закон «О гражданстве РФ» исключает возможность получения гражданства лицами, имеющими неснятую или непогашенную судимость.<sup>56</sup>

На практике упрощения легализации ЛБГ с введением новой главы закона не последовало. Для большинства прибывших в РФ до 1 ноября 2002 г. условия приема в гражданство (минуя стадии получения РВП и вида на жительство,

---

55 п.2 ст. 21 Закона Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан». <http://www.lex.uz/acts/4880>

56 Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». <http://base.garant.ru/184539/>

но при условии документального подтверждения прибытия в РФ до 1 ноября 2002 года, а также документального подтверждения проживания в РФ после этой даты) так и остались невыполнимыми. Не имеющие документов ЛБГ по-прежнему сталкиваются с трудностями при подаче документов на гражданство. Без действительных документов они не могут легально устроиться на работу, поэтому требование ст. 13 закона «О гражданстве РФ» иметь законный источник средств к существованию для них невыполнимо. Без документов также сложно зарегистрироваться в месте проживания, поэтому и это требование закона ЛБГ выполнить не могут. Процедура по установлению личности в отношении них либо не проводится, либо затягивается на неопределенный срок. Обладатели «неправильно» выданных в 2002 году паспортов не могут доказать, что формально они не принадлежат к гражданству РФ. От них требуют доказать отсутствие связей со страной происхождения и отсутствие права там жить, что в их положении является абсурдом. Фактически, они должны начинать процесс получения гражданства заново, но не могут этого сделать, так как закон «О гражданстве РФ» не предусматривает никакой процедуры для бывших граждан СССР, выехавших на территорию РФ после 1 ноября 2002 года. В идентичном положении оказались и все остальные ЛБГ, прибывшие в РФ после 1 ноября 2002 года. Имея формальное право на подачу документов на гражданство, они не могут оформить даже РВП, так как его получение требует наличия действующего документа, удостоверяющего личность, а также документа, свидетельствующего о законности пребывания в РФ — визы или миграционной карты, которая за годы проживания в РФ могла быть просто утрачена.

4 июля 2018 главное управление по вопросам миграции МВД РФ сообщило о работе над законопроектом,<sup>57</sup> который, если будет принят, даст возможности получения удостоверения личности лицами, находящимися на территории Российской Федерации с неурегулированным правовым статусом и не имеющими документов, или имеющими паспорт гражданина СССР образца 1974 года или свидетельство о рождении, не подпадающих под действие VIII.1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Такой документ, согласно проекту, можно будет получить, обратившись в отделения ГУ МВД по вопросам миграции. В дальнейшем такое удостоверение будет являться основанием для получения гражданства РФ. Однако, несмотря на то что проект внесения поправок был запущен и прошел общественные слушания еще в августе 2018 года, до настоящего момента так и не был рассмотрен Государственной Думой РФ.

---

57 <https://regulation.gov.ru/projects#npa=81993>

# ЛИТИГАЦИЯ И АДВОКАЦИЯ В ДЕЛАХ О НЕИСПОЛНИМЫХ ВЫДВОРЕНИЯХ И МИГРАЦИОННОМ ЗАДЕРЖАНИИ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

При том, что ни в России, ни в Украине нет процедуры определения лица без гражданства, что приводит к невозможности для таких лиц получить идентификационный документ и урегулировать легальность своего проживания, законодательством обеих стран предусмотрена административная ответственность за нарушение режима пребывания на их территории, т.е. проживания без документов, по недействительным документам или документам, срок действия которых закончился. Таким образом, лица без гражданства и под риском безгражданства подвергаются административным санкциям часто по причинам, зависящим от государства, а не от них самих (отсутствие процедуры определения ЛБГ, сложные административные процедуры, законодательные пробелы).

В Украине нарушение режима пребывания влечет наложение штрафа от ста до трехсот необлагаемых минимумов доходов граждан.<sup>58</sup> Кроме того, лица без гражданства, признанные нарушителями, подвержены риску миграционного задержания в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства (ПВПИ).

**В ПВПИ помещаются иностранцы и лица без гражданства:**

- в отношении которых судом принято решение о принудительном выдворении за пределы Украины;
- в отношении которых судом принято решение о задержании с целью идентификации и обеспечения принудительного выдворения за пределы Украины, в том числе принятых в соответствии с международными договорами Украины о реадмиссии;
- задержанных Миграционной службой, ее территориальными органами и подразделениями на сроки и в порядке, предусмотренные законодательством;
- задержанных по решению суда до завершения рассмотрения заявления о признании беженцем или лицом, требует дополнительной защиты в Украине.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Кодекс Украины об административных правонарушениях, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

<sup>59</sup> Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17/print>

Срок содержания иностранцев и лиц без гражданства в ПВПИ ограничен 18-ю месяцами и подвержен судебному контролю.<sup>60</sup> О продлении срока подается соответствующий административный иск, в котором указываются действия или меры, которые принимались государственным органом для идентификации иностранца или лица без гражданства, обеспечения исполнения решения о принудительном выдворении (реадмиссии) или для рассмотрения заявления о признании беженцем или лицом, требующем дополнительной защиты в Украине.<sup>61</sup>

На сегодняшний день в Украине функционирует 3 пункта временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, размещенных возле западной, северной и южной границ Украины: в Волынской области (рассчитан на содержание одновременно 165 человек), Черниговской области (рассчитан на содержание одновременно 208 человек) и Николаевской области (рассчитан на содержание одновременно 100 человек).<sup>62</sup>

Однако законодательство Украины предусматривает альтернативы задержанию для таких лиц, в частности, взятие иностранца или лица без гражданства на поруки предприятия, учреждения или организации; либо обязательство иностранца или лица без гражданства внести залог. Взятие на поруки и залог не могут применяться к иностранцам и ЛБГ, к которым ранее уже применялись такие меры.<sup>63</sup>

Законодательством Украины предусмотрено, что иностранцы и лица без гражданства имеют право на получение временного вида на жительство после завершения предельного срока пребывания в ПВПИ, обратившись с соответствующим заявлением о получении вида на жительство.<sup>64</sup> Однако в реальности эта норма неприменима: для получения вида на жительства необходимо подать, среди прочего, паспортный документ иностранца или лица без гражданства с со-

---

60 Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», п.4 ст.30, доступ по ссылке: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17/print>

61 Кодекс административного судопроизводства Украины, п.12 ст. 289, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print>

62 Официальный сайт Государственной миграционной службы Украины, <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/punkti-timchashovogo-perebuvannya-inozemciv-ta-osib-bez-gromadyanstva.html>

63 Кодекс административного судопроизводства Украины, п.19 ст. 289, там же.

64 Временный порядок рассмотрения заявлений для оформления постоянного вида на жительство и временного вида на жительство, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1335-13>

ответствующей долгосрочной визой и копией страницы паспортного документа с такой визой.<sup>65</sup> Большинство лиц, находящихся в ПВПИ не имеют документов, подтверждающих личность, и помещаются они в ПВПИ именно с целью идентификации. Следовательно, после выхода из ПВПИ такие лица по-прежнему остаются недокументированными, с риском быть повторно задержанными и заключенными в ПВПИ. Такие случаи зафиксированы в результате мониторинга БФ «Право на защиту» ПВПИ в Волынской и Черниговской областях: в частности, установлено, что одно и тоже лицо помещалось в ПВПИ трижды.

В соответствии с украинским законодательством, иностранцы и лица без гражданства, задержанные с целью идентификации и обеспечения принудительного выдворения с момента задержания имеют право на бесплатную правовую помощь,<sup>66</sup> они освобождены от уплаты судебного сбора за подачу в суд исковых заявлений по поводу задержания иностранцев или лиц без гражданства.<sup>67</sup> Мониторинг показал, что в ПВПИ размещена информация о центрах бесплатной правовой помощи, сотрудники ПВПИ информируют о возможности обратиться за бесплатной правовой помощью в центры бесплатной вторичной правовой помощи.

В то же время сотрудники государственных органов не всегда обладают достаточным знаниями для того, чтобы идентифицировать лиц без гражданства, что приводит к необоснованным санкциям и нарушениям прав ЛБГ со стороны государства.

В России к нарушителям миграционного режима применяются гораздо более суровые санкции: штрафы, административное выдворение, для обеспечения которого нарушители помещаются в Центры временного содержания иностранных граждан (ЦВСИГ) на срок до двух лет (срок исполнения административного постановления). Судебный контроль за сроками и целесообразностью содержания лиц без гражданства в ЦВСИГ российским законодательством не предусмотрен.

В российском законодательстве лица без гражданства рассматриваются как часть группы «иностранные граждане». Так, в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплено, что «в целях данного Закона понятие «иностранный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда

---

65 Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», п.17 ст.4, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17/print>

66 Закон Украины «О бесплатной правовой помощи», п.8 ст. 14, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

67 Кодекс административного судопроизводства Украины, п.19 ст. 289, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print>

федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан. Аналогичное положение есть в п.2 ст.2 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и в некоторых других нормативных правовых актах. Однако ни один закон РФ не содержит специальных правил, касающихся лиц без гражданства.

Яркий пример пробела в законодательстве, ставшего причиной нарушения прав сотен ЛБГ по всей России, — абсурдные нормы о порядке административного выдворения и содержания ЛБГ в ЦВСИГ. Так, ст. 34 Закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» регламентирует порядок административного выдворения за пределы РФ, которая действует одинаково как для иностранных граждан, так и для ЛБГ, статья 18.8 КоАП РФ предписывает за нарушения миграционного режима назначать «иностранным гражданам и лицам без гражданства» штрафы «с выдворением или без такового» или обязательное безальтернативное выдворение, а постановления правительства РФ №1306<sup>68</sup> и № 310<sup>69</sup> регламентируют условия и порядок содержания «иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или принудительному выдворению за пределы Российской Федерации». В этих законодательных актах не учитывается особенность статуса ЛБГ, которые в отличие от иностранных граждан не могут быть выдворены ни в одну страну.

Тем не менее, по делам о нарушении режима пребывания на территории РФ в отношении апатридов продолжают выноситься заведомо неисполнимые решения о выдворении. Суд может назначить выдворение как в форме самостоятельного контролируемого выезда, так и принудительное выдворение. В случае принудительного выдворения апатрид помещается в закрытое учреждение до исполнения выдворения. Парадоксальным образом, о том, что постановление о выдворении ЛБГ не может быть исполнено в связи с отсутствием страны, в которое эти люди могли бы быть выдворены, выясняется не во время судебного разбирательства, а лишь по истечении определенного времени их содержания в ЦВСИГ, когда попытки

---

68 Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 №1306 «Об утверждении правил содержания(пребывания) в специальных учреждениях МВД РФ или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_157232/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_157232/)

69 Постановление Правительства РФ от 8.04.2013 №310 «Об утверждении требований, предъявляемых к зданиям и прилегающим земельным участкам, передаваемым субъектами РФ в целях размещения специальных учреждений ФМС для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ и в форме принудительного выдворения за пределы РФ, депортации или реадмиссии». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144843/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144843/)

судебных приставов установить принадлежность ЛБГ к какой-либо стране и оформить свидетельство на возвращение на родину ни к чему не приводят: консульство страны, где, по мнению суда, ЛБГ проживал в прошлом, на запрос о подтверждении возможности выдворения отвечает отказом, так как нет никаких свидетельств, подтверждающих связь апатрида с этой страной. Так апатрид становится узником ЦВСИГ до тех пор, пока не истечет максимальный срок исполнения наказания (2 года) или не появится возможность обжаловать решение о выдворении. Заключенный ЛБГ может рассчитывать на помочь правозащитников или родственников, которые смогут нанять адвоката и попытаться обжаловать незаконное решение.

Хотя с точки зрения российского законодательства помещение в такие учреждения не является наказанием, а обеспечительной мерой исполнения решения о выдворении, условия, в которые попадает ЛБГ в большинстве случаев сравнимы с тюремными, а иногда даже хуже. Вот свидетельство Дениса Ли, заключенного в ЦВСИГ г. Абакана в июле 2018 г.:

«Здание, в котором расположен центр, раньше было спецприемником. Оно обнесено металлическим забором с проволочным заграждением. На окнах камер стоят решетки. Внутри центра 10 камер размером 4 на 5 м, которые рассчитаны на 4 человека и заперты в течение дня. Все они тюремного типа. Из них нельзя выходить. Только под охраной. В камере находятся железные нары, стол и туалет, над которым висит круглосуточно работающая камера. Столовой здесь нет, поэтому еду нам приносят. Прогулочный дворик представляет из себя клетку. Гулять мы можем только по расписанию 1 час в день, но фактически прогулка заканчивается тогда, когда кто-то один попросится обратно. Поэтому чаще всего всех загоняют обратно уже через 20-30 минут. Здесь очень сложно увидеться с родными, потому что свидания разрешены только с 10:00 до 12:00 в понедельник, вторник, четверг и пятницу. То есть, если у кого-то родные работают и не могут отпуститься, то встретиться невозможно».<sup>70</sup>

Второй вид выдворения — самостоятельный контролируемый выезд — как правило, назначается лицам без гражданства судами высших инстанций в результате обжалования первоначального решения о выдворении. При самостоятельном контролируемом выезде перемещение лица через границу должно состояться через 5 дней после вступления решения суда в законную силу. Сведения Погранслужбы РФ о выезде выдворенного лица передаются впоследствии в МВД РФ и фиксируются в миграционном досье, что является фактом исполнения решения суда.

---

70 Архив АДЦ «Мемориал».

Назначение лицам без гражданства самостоятельного контролируемого выезда этого еще более абсурдно, чем принудительного выдворения: такое решение не только неисполнимо, но и толкает апатрида на совершение уголовного преступления: пересечение границы РФ без действующих документов, в соответствии со ст. 322 УК РФ, является уголовно наказуемым деянием. В то же время, неисполнение данного решения закономерно приведет апатрида к повторному привлечению к ответственности, очередному вынесению решения о выдворении и помещению в ЦВСИГ.

*В 2014 году лицо без гражданства Ильгар Алимурадов был задержан в Санкт-Петербурге, признан виновным в нарушении порядка пребывания в РФ и помещен в ЦВСИГ в Петербурге, где провел 6 месяцев в очень тяжелых условиях: камеры, в которых содержался Алимурадов, были переполнены, а прогулки разрешались только раз в неделю в течение пятнадцати минут. Приставы не могли исполнить решение о выдворении, так как судом должным образом не была установлена его личность и гражданство и не выяснялась возможность выдворения, не учитывалось, что его принадлежность к гражданству Азербайджана не была подтверждена консульством Республики. Лишь усилиями адвокатов и правозащитников незаконное решение суда удалось обжаловать, и Алимурадов вышел на свободу. Однако исполнение постановления о выдворении не было прекращено, а лишь заменено на самостоятельный контролируемый выезд, что также было неисполнимо. Спустя два месяца после освобождения Алимурадов был вновь задержан за неисполнение решения о выдворении и готовился к повторному помещению в центр содержания, однако суд отказался привлекать его к ответственности, прекратив тем самым производство по его делу. Впоследствии, в январе 2019 года, по делу Алимурадова вынес решение Европейский Суд по правам человека, признав нарушение ряда статей Конвенции: ст. 3 (запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения) п.1 ст. 5 (право на свободу и личную неприкосновенность), п.5 ст. 5 (безотлагательное рассмотрение судом правомерности заключения).*

Судьи становятся заложниками отсутствия в российском законодательстве норм, учитывающих положения лиц без гражданства, и вынуждены выносить решения о выдворении, не имея иного механизма разрешения незаконности пребывания ЛБГ на территории России. В особенности это относится к судам Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, так как нарушение режима пребывания в этих регионах влечет обязательное выдворение. Впрочем, постановления о выдворении суды выносят и в других регионах России, хотя имеют возможность применить только штраф без выдворения.

После многолетней работы в российских судах по делам лиц без гражданства, лишенных свободы в ЦВСИГ, в 2013 году АДЦ «Мемориал» инициировал жалобу в ЕСПЧ, заявителем которой был Роман Ким — лицо без гражданства, этнический кореец, родившийся в 1962 году в Узбекистане, но с 1990 года живущий в России, где отбывал наказание в местах лишения свободы. Выйдя на свободу, и, как и многие не оформившие документы до раз渲ала СССР и попавшие в тюрьму на длительный срок, Ким оказался «нелегалом».

*Лицо без гражданства Роман Анатольевич Ким был задержан 9 июля 2011 года в г. Сестрорецке Курортного района Санкт-Петербурга за отсутствие документов, удостоверяющих личность. Сотрудниками ФМС был составлен протокол о совершении им административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 18.8 КоАП РФ («нарушение режима пребывания в РФ»). 19 июля 2011 года в отношении него было вынесено постановление, согласно которому Ким был признан виновным в нарушении ежима пребывания в РФ и подвергнут наказанию в виде штрафа в размере 2000 рублей и выдворения за пределы РФ. До выдворения (без указания срока его исполнения) Ким был помещен в ЦСИГ ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.*

Этот Центр представлял собой восьмиэтажное здание, рассчитанное на содержание 176 человек. В действительности там всегда содержалось не менее 300 человек, и это количество увеличивалось до 400 летом и во время специальных рейдов. Заявитель сначала содержался в камерах площадью не более 10 квадратных метров, в которых помимо него находились 5 или 6 человек. В последние десять месяцев своего заточения он находился в камере площадью 18 квадратных метров, которую он делил с 4 и иногда с 7 другим заключенными. В камерах, где он сидел, не было раковины и доступа к питьевой воде. На этаже были всего один туалет и один душ, которыми пользовались примерно 40 человек. До марта 2013 года заявителю разрешалось находиться на улице в маленьком дворике 20-30 минут один раз в 2-3 недели. Помимо этого, в учреждении невозможно было заняться никакой осмысленной деятельностью: не были доступны телевидение, радио, газеты или журналы.

На многочисленные запросы адвоката относительно мер, предпринимаемых для выдворения Кима, ни от одного из ведомств (УФМС, УФССП, ЦВСИГ) ответа не поступало. После полутора лет содержания Кима в ЦВСИГ в январе 2013 года УФМС направило запрос в Посольство Республики Узбекистан в РФ, откуда 5 февраля 2013 года был получен ответ о невозможности оформления свидетельства на возвращение Кима в

Республику Узбекистан ввиду того, что он не является гражданином этой страны. Несмотря на подтверждение невозможности выдворения Кима, суды (по месту содержания и по месту вынесения первоначального решения) отказали в рассмотрении жалобы, поданной с учетом новых фактов, а Ким, при отсутствии законных оснований, содержался в ЦВСИГе до 23 июля 2013 года, то есть пробыл там более двух лет.

Освободившись из ЦВСИГа, Ким, во исполнение решения ЕСПЧ пытался включиться в процедуру легализации. По его настоятельной просьбе в марте 2015 года он был приглашен на прием в УФМС, где у него приняли документы для установления личности. После подачи многочисленных жалоб адвокатов ему выдали справку об установлении личности, но до сих пор он находится в статусе лица без гражданства: он не имеет действительных документов, подтверждающих его право законного проживания в России.<sup>71</sup>

17 июля 2014 года ЕСПЧ вынес по делу Кима решение,<sup>72</sup> согласно которому РФ была признана виновной в нарушении ст. 3 ЕКПЧ — бесчеловечные условия содержания, п. 1 ст. 5 — длительное содержание без перспектив выдворения и п. 4 ст. 5 — нарушение права узников СУВСИГ на обжалование и судебный контроль правомерности и длительности содержания. ЕСПЧ обязал Россию принять меры общего характера по исправлению ситуации с целью предотвращения подобных нарушений в будущем.

Такими общими мерами должны были стать изменения законодательства, устраниющие нарушения прав людей, содержащихся в ЦВСИГ (контроль за сроком и правомерностью помещения в ЦВСИГ, улучшение условий содержания), и предупреждающие попадание лиц без гражданства в такие учреждения (создание эффективной процедуры легализации ЛБГ, в том числе тех, кто десятилетиями не может обрести легальный статус).

Однако, к сожалению, общие меры по выполнению решения ЕСПЧ в отношении ЛБГ и других заключенных ЦВСИГ российскими властями до сих пор приняты не были. Системных изменений законодательства и правоприменительной практики не произошло, а отдельные положительные изменения оказались непоследовательными и временными.

---

71 Делу Кима посвящен правозащитный отчет АДЦ «Мемориал» (2016): Нарушения прав лиц без гражданства и иностранных граждан в свете решения ЕСПЧ по делу «Ким против России», <https://adcmemorial.org/www/publications/narusheniya-prav-lits-bez-grazhdanstva-i-inostranniyh-grazhdan-v-svete-resheniya-espch-po-delu-kim-protiv-rossii>

72 Постановление Европейского суда по правам человека по делу № 44260/13 по делу «Ким против России». <https://www.refworld.org/cases/ECHR,53c7957e4.html>

Пытаясь добиться исполнения решения по делу Кима и изменения законодательства в рамках общих мер, предписанных ЕСПЧ, АДЦ «Мемориал» инициировал жалобу в Конституционный суд Российской Федерации по делу еще одного апатрида — Ноэ Мсхиладзе.

Ноэ Мсхиладзе, уроженец Грузинской ССР, с 1988 года живет в Санкт-Петербурге. В декабре 2014 года Министерством юстиции РФ было принято решение о нежелательности нахождения Мсхиладзе на территории РФ в связи с наличием у него нескольких судимостей. На основании этого решения начальник ФМС России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области обратился в суд с просьбой разрешить депортировать Мсхиладзе, как того требует п. 11 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Красносельский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил заявление начальника управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и в марте 2015 года поместил заявителя в специальное учреждение временного содержания иностранных граждан, однако депортировать Мсхиладзе в Грузию было невозможно, так как нет документа, подтверждающего у него гражданство Грузии. Из Грузии был получен официальный ответ о том, что он не является гражданином этой страны.

Через полгода Мсхиладзе был освобожден из ЦВСИГ, так как депортировать его не удалось, но, поскольку он оставался лицом без гражданства, вскоре он был снова задержан за нарушение миграционного режима и снова попал в ЦВСИГ.

Зашитник заявителя были предприняты многократные попытки добиться судебного контроля законности и обоснованности продолжающегося лишения заявителя свободы в ЦВСИГ, а также его освобождения, однако ни одна из них не увенчалась успехом. Заявитель продолжал содержаться в ЦВСИГ, хотя судами общей юрисдикции было установлено, что он является лицом без гражданства и его депортация не может быть исполнена в связи с тем, что ни одно государство, в том числе Грузия, не признает его своим гражданином, и в мире нет страны, на территорию которой заявитель имеет право въехать.

Зашитник Мсхиладзе в жалобе в КС РФ указал, что российское законодательство не предусматривает возможности пересмотра решения об административном выдворении или прекращения его исполнения, даже если выдворение невозможно. Такое бессрочное лишение свободы нарушает основные пра-

ва и свободы человека, поэтому неконституционными должны быть признаны ст. 31.7 (прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания) и 31.9 (давность исполнения постановления о назначении административного наказания) КоАП РФ противоречащими Конституции РФ.

Представители всех государственных органов в своих отзывах и устных выступлениях на заседании Конституционного суда отказались признать нарушения Конституции РФ в обсуждаемом деле, хотя и согласились, что права конкретного заявителя Мсхиладзе были нарушены и что ряд законодательных актов нуждаются в изменении. Некоторые выступления отрицали очевидные и многочисленные факты из судебной практики: так, представитель Федеральной службы судебных приставов заявил, что не видит никаких препятствий для исполнения выдворения лиц без гражданства. Обращения приставов в суд о невозможности выдворения ЛБГ он назвал «частным мнением» отдельных сотрудников службы.

Тем не менее, несмотря на нежелание представителей государственной власти решать проблему помещения лиц без гражданства в ЦВСИГ, 23 мая 2017 года Конституционный суд РФ признал неконституционными нормы законодательства об административных правонарушениях, не позволяющие апатридам ни при каких обстоятельствах обжаловать в судах обоснованность их содержания в специальном учреждении в целях административного выдворения. Кроме того, суд предписал внести в КоАП изменения, которые обеспечат разумный судебный контроль за сроками содержания в специальном учреждении лиц без гражданства, подлежащих выдворению, а также наделить ЛБГ правом обращения в суд с заявлением о проверке законности их дальнейшего лишения свободы по истечении трех месяцев со дня принятия решения суда о выдворении.<sup>73</sup>

Законопроект, вводящий поправки в КоАП о введении судебного контроля над ЦВСИГ, был подготовлен и прошел первое чтение в Госдуме РФ еще в декабре 2017 года,<sup>74</sup> однако до сих пор не был принят. Тем не менее, решение КС РФ по делу Мсхиладзе уже оказывает влияние на практику российских судов: ссылаясь на него, они освобождают лиц без гражданства из ЦВСИГ:

---

73 Постановление Конституционного суда РФ от 23.05.2017 г. по делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3337>

74 Законопроект № 306915-7 О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о сроках содержания в соответствующих специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, и о порядке продления данных сроков, а также об особенностях исполнения и прекращения исполнения указанного административного наказания), <http://sozd.duma.gov.ru/bill/306915-7>

5 марта 2019 года Абаканский городской суд постановил освободить Дениса Ли, человека без гражданства, заключенного на 9 месяцев в Центр временного содержания иностранных граждан в Абакане «с целью обеспечения выдворения». Интересы Ли представлял адвокат Валерий Зайцев при поддержке АДЦ «Мемориал».

Денис Ли — уроженец Узбекистана, круглый сирота, в конце 1990-х он переехал в Абакан к родственникам. Спустя несколько лет Ли утратил гражданство Узбекистана, так как за все время проживания в России не уведомлял консульство Узбекистана о месте своего нахождения, став таким образом апатридом. В течение нескольких лет Денис Ли обращался в государственные органы с целью получения гражданства РФ, однако, даже несмотря на наличие детей — граждан России, получал отказ.

22 июня 2018 года Ли был признан судом виновным в нарушении ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ за превышение срока пребывания на территории РФ, ему было назначено наказание в виде штрафа 3000 рублей с административным выдворением за пределы РФ и помещением в абаканский ЦВСИГ. При рассмотрении этого дела суд ошибочно считал Ли гражданином Узбекистана, хотя на момент судебного разбирательства он никакого гражданства не имел.

20 июля 2018 года приставами-исполнителями была получена справка из МВД Узбекистана о том, что Ли утратил гражданство этой страны и его документирование для возвращения на родину не представляется возможным. Имея эту справку, Ли незамедлительно обратился в Верховный Суд Республики Хакасия с жалобой на решение о выдворение и незаконное помещение в ЦВСИГ. Ли сослался на Постановление Конституционного суда по жалобе еще одного апатрида, Ноэ Мсхиладзе, сторону защиты которого также поддерживал АДЦ «Мемориал». Благодаря решению КС РФ по жалобе Мсхиладзе в России был создан механизм освобождения лиц без гражданства, фактически лишенных свободы бессрочно.

Несмотря на подтверждение отсутствия гражданства и неисполнимости решения суда о выдворении, суд продолжал рассматривать Ли как гражданина Узбекистана и отказал в удовлетворении жалобы.

Наконец, 10 декабря 2018 года адвокатом Валерием Зайцевым была подана жалоба в Абаканский городской суд с просьбой освободить Ли из ЦВСИГ. Адвокат указал на фактическую невозможность исполнения постановления о выдворении ввиду отсутствия у Ли гражданства, что делает его содержание в ЦВСИГе бессрочным

*и нарушает его права, предусмотренные ст.46, ч.3 ст. 55 и ст. ч.3 ст. 62, а также противоречит позиции Конституционного Суда РФ.*

*Рассмотрев жалобу адвоката, суд признал, что с учетом требований постановления КС РФ срок содержания Ли в специальном учреждении влечет неоправданное ограничение его права на свободу и личную неприкосновенность, и постановил прекратить исполнение административного выдворения и освободить Ли из ЦВСИГ.*

*Денис Ли находится на свободе, он получил заключение об установлении личности лица без гражданства, что позволит ему начать процедуру получения гражданства РФ.*

Кроме того, Европейский Суд продолжает выносить решения по делам лиц без гражданства, лишенных свободы в ЦВСИГ в России, требуя обоснованности и пропорциональности соответствующих ограничительных мер, обязательного установления судом четкого мотивированного срока их применения с учетом реальной возможности административного выдворения или депортации. Таковы, например, дела «Сордия против России»,<sup>75</sup> «Мсхиладзе против России»<sup>76</sup>, «Майнов против России»<sup>77</sup> (решения 2018 г.), «Алимурадов против России»<sup>78</sup> и «Мардоншоев против России» (решения 2019 г.).<sup>79</sup>

Стратегические дела о защите прав лиц без гражданства в России, выигранные в ЕСПЧ, создают прецедент и для других стран Совета Европы, поэтому международная адвокация и распространение информации — важная часть правозащитной работы. Ряд успешных стратегических дел АДЦ «Мемориал»

---

75 Постановление Европейского суда по правам человека по делу № 50462/16 «Сордия против России», [https://hudoc.echr.coe.int/eng#\[%22fulltext%22:\[%2250462/16%22\],%22itemid%22:\[%22001-184890%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#[%22fulltext%22:[%2250462/16%22],%22itemid%22:[%22001-184890%22]})

76 Постановление Европейского суда по правам человека по делу № 47741/16 «Мсхиладзе против России», <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2018/170.html>

77 Постановление Европейского суда по правам человека по делу № 11556/17 «Майнов против России», <https://www.refworld.org/cases/ECHR,5afd74684.html>

78 Постановление Европейского суда по правам человека по делу №23019/15 «Алимурадов против России», [https://hudoc.echr.coe.int/eng#\[%22itemid%22:\[%22001-189638%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#[%22itemid%22:[%22001-189638%22]})

79 Постановление Европейского суда по правам человека по делу № 8279/16 «Мардоншоев против России», <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189594>

легли в основу нескольких аналитических правозащитных отчетов по проблеме безгражданства и альтернативных докладов в органы ООН. В свою очередь, такие доклады были использованы как инструмент дальнейшей литигации.

Так, отчет АДЦ «Мемориал» «Нарушения прав лиц без гражданства и иностранных граждан в свете решения ЕСПЧ по делу «Ким против России» (2016)<sup>80</sup> был посвящен проблемам российского миграционного законодательства и правоприменительной практики, вызванным неисполнением стратегического решения ЕСПЧ по делу Кима. При рассмотрении аналогичного дела Мсхиладзе Конституционный Суд РФ прибег к экспертному мнению видного правоведа, декана Воронежского госуниверситета Ю.Н. Старилова. В своем заключении эксперт полностью согласился с аргументацией АДЦ «Мемориал» и обширно цитировал правозащитный отчет о деле Кима. Несомненно, использование отчета в профессиональной экспертизе повлияло на положительное решение КС РФ по делу Мсхиладзе, что, в свою очередь, в перспективе должно привести к изменениям российского законодательства о лицах без гражданства.

Для ускорения законодательных изменений важно применять инструменты международной адвокации. АДЦ «Мемориал» поднимал проблемы прав лиц без гражданства в России в альтернативных докладах в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (2017),<sup>81</sup> в Комитет ООН против пыток (в составе коалиционного отчета, 2018).<sup>82</sup> Рекомендации, вынесенные Комитетами в адрес РФ, в свою очередь становятся инструментами правозащитной адвокации.

АДЦ «Мемориал» использует для адвокации и механизм Универсального периодического обзора Совета ООН по правам ООН. В 2018 году, с учетом совместного отчета АДЦ «Мемориал», Института по проблеме безгражданства и интеграции и Европейской сети по проблеме безгражданства в адрес России были сделаны важные рекомендации:<sup>83</sup> рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции о сокращении

---

80 <https://adcmemorial.org/www/publications/narusheniya-prav-lits-bez-grazhdanstva-i-inostranniyh-grazhdan-v-svete-resheniya-espch-po-delu-kim-protiv-rossii>

81 Российская Федерация: Нарушения экономических и социальных прав уязвимых групп. Альтернативный отчет АДЦ «Мемориал» в КЭСКП ООН, [https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CESCR\\_RF\\_2017ru.pdf](https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CESCR_RF_2017ru.pdf)

82 Russian NGO Shadow Report on the Observance of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment by the Russian Federation for the period from 2012 to 2018, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/RUS/INT\\_CAT\\_CSS\\_RUS\\_31612\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/RUS/INT_CAT_CSS_RUS_31612_E.pdf)

83 [https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/ENS-UPR-Submission\\_Russia.pdf](https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/ENS-UPR-Submission_Russia.pdf)

безгражданства 1961 года, принять дополнительные меры для сокращения безгражданства среди представителей меньшинств, усилить осуществление политики по сокращению числа незарегистрированных лиц, особенно лиц без гражданства, а также гарантировать регистрацию при рождении всех детей, родившихся в стране, включая детей без гражданства и лиц, принадлежащих к группам меньшинств.

Важным результатом просветительской работы стало повышение юридической грамотности и заинтересованности самих лиц без гражданства в борьбе за свои права. Так, фотографии, комментарии и видеосъемка, сделанные заключенным ЦВСИГ в Кемерово, лицом без гражданства Виктором Нигматулиным, стали частью отчета АДЦ «Мемориал» «Лишенные свободы лица без гражданства в РФ: поиски выхода из правового тупика» (2017).<sup>84</sup> Заключенный в июле 2018 года в ЦВСИГ города Абакана человек без гражданства Денис Ли, зная о решении Конституционного суда по делу Мсхиладзе, самостоятельно написал жалобу на длительное содержание в ЦВСИГ без перспективы выдворения в Верховный суд Республики Хакасия. В удовлетворении жалобы было отказано, однако о ней узнали журналисты, которые передали информацию АДЦ «Мемориал», и в результате Денис Ли получил помощь адвоката, был освобожден и даже получил свидетельство об установлении личности.

## НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЗИТИВНЫХ МЕР ПО ОТНОШЕНИЮ К РОМСКОМУ НАСЕЛЕНИЮ

Ромы — отдельная категория населения как Украины, так и России, для которой остро стоит вопрос документирования. Структурная дискриминация этой этнической группы включает крайнюю бедность, нарушение права на жилье, на доступ к образованию, социальной и медицинской помощи, недостаточное обеспечение личными документами, причем в ромских общинах недокументированность и, соответственно, безгражданство носит массовый характер и часто передается из поколения в поколение.

Для оформления паспорта гражданина Украины необходимо предъявить оригиналы документов, подтверждающих гражданство и удостоверяющих личность родителей или одного из них, которые на момент рождения человека находились в гражданстве Украины (для подтверждения факта принадлежно-

---

84 [https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/detention\\_stateless2017RU.pdf](https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/detention_stateless2017RU.pdf)

сти заявителя к гражданству Украины).<sup>85</sup> Таким образом, действующее законодательство ставит ребенка, родившегося на территории Украины, в полную зависимость от статуса его родителей, что противоречит рекомендациям КПР ООН: в п.38 Заключительных замечаний Комитет ООН по правам ребенка 03.02.2011 рекомендовал Украине внести изменения в законодательство с тем, чтобы по закону и на практике гарантировать право ребенка на подданство (гражданство) и право не быть лишенным его ни при каких обстоятельствах и безотносительно статуса родителей ребенка.<sup>86</sup> Указанное положение законодательства о гражданстве противоречит Конвенции о сокращении безгражданства, ратифицированной Украиной, предусматривающей, что государство-участник предоставляет свое гражданство рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом.

Среди препятствий, встающих на пути ромов при документировании, — низкий уровень образования, незнание украинского и русского языков, неосведомленность о необходимости регистрации рождения своих детей и важности получения паспорта с точки зрения дальнейшей реализации своих прав. Бедность часто не позволяет ромам оплатить услуги профессионального юриста или адвоката, а доступ к вторичной бесплатной правовой помощи в государственных центрах (по вопросам защиты, представительства интересов лиц в судах, других государственных органах и т.д., составление документов процессуального характера) ограничен, поскольку романы, в силу отсутствия документов, не могут доказать, что они имеют право на такую помощь (круг получателей помощи определен законодательством<sup>87</sup>).

Зависимость статуса детей от гражданства родителей приводит к увеличению случаев безгражданства не только среди ромов, но и таких уязвимых категорий, как отказываются бездомные, освободившиеся из мест лишения свободы. Страдают от этого законодательного пробела и люди, годами вполне интегрированно живущие в Украине:

---

85 Постановление Кабинета министров Украины от 25.03.2015 №302, утверждающее «Порядок оформления, выдачи, обмена, пересылки, изъятия, возвращения государству, признания недействительным и уничтожения паспорта гражданина Украины», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF/print>

86 Комитет ООН по правам ребенка, заключительные замечания: Украина, 03.02.2011, [https://www.unicef.org/ukraine/ukr/UN\\_CRC\\_ConcludingObservations\\_Ukr.pdf](https://www.unicef.org/ukraine/ukr/UN_CRC_ConcludingObservations_Ukr.pdf)

87 Закон Украины «О бесплатной правовой помощи», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

М.А. родилась в 1998 году в Киеве. У нее были проблемы со здоровьем с момента рождения, она нуждалась в сложной операции. Ее мать, М.Е., не имеет гражданства: ни Казахстана, где она родилась, ни России, где она временно проживала, ни Украины как страны, в которой она прожила больше 25 лет. Контакты с отцом ребенка были потеряны, и М.Е. приходилось думать о содержании и лечении дочери. Примерно в 2001 году М.Е. потеряла все свои документы, в том числе паспорт СССР. Восстановить документы ей не удалось.

После многих обращений в государственные органы ГМС Украины отвечает, что нет законодательной процедуры признания М.Е. в качестве лица без гражданства и выдачи документа лица без гражданства для подтверждения ее правового статуса. В настоящее время ее дочери, М.А., 20 лет. До 18 лет М. А. не смогла получить паспорт из-за отсутствия документов у ее матери. Согласно законодательству Украины, гражданами Украины по рождению являются лица, родившиеся на территории Украины от лиц без гражданства, которые на законных основаниях проживают на территории Украины. Однако М.Е. не имела никаких документов, удостоверяющих личность на момент рождения М.А. и тем более не имела документов, подтверждающих легальность своего проживания в Украине. Таким образом, М.А. оказалась в правовом вакууме, без идентифицирующих документов, она не может получить документ об образовании, официально трудоустроиться, оформить брак и т.д. В дальнейшем неурегулированный правовой статус М.А. перейдет ее детям, порождая дальнейшие случаи безгражданства.

Аналогичные проблемы с документированием ромского населения и в России, поскольку правительство РФ не принимает системных позитивных мер по улучшению положения этого этнического меньшинства. Ситуация принимает критический характер, когда на структурную дискриминацию ромов и в Украине, и в России накладывается проблема миграции и безгражданства. Анна Лакатош и Аладар Форкош, с историей которых мы начали этот отчет, будучи уроженцами Закарпатской Украины, оказались в России на «нелегальном положении», без документов, без доступа к базовым правам. Для их спасения необходимы не только общие меры, но и трансграничное сотрудничество государственных органов обеих стран.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на прошедшие десятилетия с момента распада СССР, проблемы безгражданства, корнями уходящие в прошлое, пока не преодолены ни в России, ни в Украине. Законодательство и практики в обеих странах пока остаются недружественными к лицам без гражданства, большинство которых — граждане бывшего СССР.

Перед Украиной стоит вызов адаптации законодательства и практик к ратифицированным Конвенциям о статусе и правах апатридов (1953) и о сокращении безгражданства (1961).

Россия, согласившаяся с рекомендациями в рамках УПО ООН (2018) о присоединении к этим Конвенциям, должна выполнить стратегическое решение ЕСПЧ по делу «Ким против РФ» и последовавшее за ним решение Конституционного суда РФ по делу Мсхидалзе. В отсутствие принятия общих мер в стране продолжаются системные нарушения прав апатридов: практика помещения лиц без гражданства в ЦВСИГ на неопределенный срок без судебного контроля, назначение неисполнимых выдворений.

В обеих странах необходимо принятие срочных позитивных мер по улучшению положения ромского меньшинства, в том числе относительно их документирования.

Острым в свете военного конфликта России и Украины остается вопрос гражданства жителей Донецкой и Луганской областей, оказавшихся под властью так называемых ДНР и ЛНР. Российские паспорта, выдаваемые в упрощенном порядке жителям этих территорий, не признаются Украиной и, вероятно, будут бойкотироваться и другими странами, а их владельцы могут быть лишены украинского гражданства. Заложниками этой ситуации становятся дети, рожденные на этих территориях и не имеющие иных документов, кроме выданных де-факто властями.





## БФ «Право на защиту»

ул. Щекавицкая, 57, г. Киев, Украина

+38 (044) 337 17 63; +38 (093) 039 00 71

e-mail: sta@r2p.org.ua

[www.r2p.org.ua](http://www.r2p.org.ua)

Право на защиту (ПнЗ) - украинская неправительственная организация. ПнЗ обеспечивает защиту прав беженцев, которые оказались в Украине в связи с чрезвычайными обстоятельствами, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), лиц без гражданства, лиц, находящихся под риском безгражданства и лиц без документов. Начиная с июня 2017 года при поддержке УВКБ ООН ПнЗ имплементирует программу по предоставлению правовой помощи лицам безгражданства в Киеве, Харьковской и Донецкой областях Украины.

### Что мы делаем?

- **Предоставляем прямую правовую помощь.** Начиная с июня 2017 года мы проконсультировали 654 бенефициара по вопросам регистрации рождения, подтверждения или приобретения гражданства. Команда проекта предоставила помощь в получении национального паспорта 97 людям, предоставила помощь в регистрации рождения и получении свидетельства о рождении 34 людям, а также помогла получить дубликат свидетельства о рождении 81 недокументированному человеку.
- **Усиление потенциала.** ПнЗ проводит круглые столы, посвященные наиболее острым вопросам безгражданства с привлечением соответствующих государственных органов. Также команда проекта регулярно проводит тренинги по вопросам безгражданства для юристов и адвокатов центров по предоставлению бесплатной правовой помощи, параллелистов и представителей Министерства юстиции.
- **Адвокация.** Мы идентифицируем систематические пробелы в законодательстве и правоприменительной практике в сфере безгражданства и адресуем эти проблемы соответствующему государственному органу с предложениями к изменениям. ПнЗ в коалиции с другими организациями гражданского общества подают альтернативные отчеты в Комитет ООН по правам ребенка, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, а также в рамках Универсального периодического обзора по вопросам безгражданства.



## ADC Memorial Brussels

26, Rue d'Edimbourg, 1050 Ixelles, Belgium

e-mail: [contact@adcmemorial.org](mailto:contact@adcmemorial.org)

[adcmemorial.org](http://adcmemorial.org)

АДЦ «Мемориал» ведет работу по преодолению дискриминации меньшинств и защите прав мигрантов в странах Восточной Европы и Центральной Азии. Миссия организации — отстаивание прав меньшинств и уязвимых групп, противостояние расизму, сексизму, гомофобии и иным формам ксенофобии.

Большое внимание АДЦ «Мемориал» уделяет юридической защите прав лиц без гражданства, заключенных в центрах временного содержания иностранцев (хотя выдворение/депортация лиц без гражданства невозможна). Еще один приоритет АДЦ «Мемориал» — защита прав рома, страдающих от структурной дискриминации. В 2015 году был опубликован доклад о положении рома, пострадавших от войны на Востоке Украины, в 2016 году, он был дополнен фотоотчетом «Сегодня, вроде, не стреляют».

### Литигация и адвокация АДЦ «Мемориал»

АДЦ «Мемориал» ведет юридическую и адвокационную работу в защиту прав лиц без гражданства на национальном и международном уровне.

Одно из наиболее значимых дел — «Ким против России» (2014), в котором Европейский суд по правам человека признал в том числе нарушение статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а именно права на свободу и личную неприкосновенность. В 2017 году стратегическое дело Ноэ Мсхиладзе (2017) было выиграно в Конституционном суде Российской Федерации. В результате готовится изменение закона (сейчас — на стадии рассмотрения Государственной Думой). В случае принятия поправок положение лиц без гражданства и мигрантов, лишенных свободы в специальных учреждениях, значительно улучшится.