

Забытые жертвы войны: находящиеся в Украине лица без гражданства

Алексей Иващук, София Кордонец и Джоти Канич

Война еще более усугубила серьезные трудности, с которыми в Украине сталкиваются лица без гражданства (апатриды). Необходимо устранить барьеры, препятствующие доступу к гуманитарной помощи, безопасному передвижению и защите.

Из-за проблем, с которыми апатриды сталкиваются в связи с отсутствием или неполным пакетом документов, многие из тех, кто живет в охваченной войной Украине, не могут покинуть страну. Они также сталкиваются с препятствиями при обращении за международной защитой и часто не могут получить гуманитарную помощь.¹ Тем не менее, несмотря на всю серьезность ситуации, этому вопросу не уделяется достаточного внимания.

Проблема отсутствия гражданства (безгражданства) серьезно затрагивает миллионы людей во всем мире, лишая их таких фундаментальных прав, как право на сохранение индивидуальности, образование, защиту детей, развитие, здравоохранение, трудоустройство, собственность, свободу передвижения и свободу от необоснованного задержания.² Как это часто происходит во многих странах мира, в Украине трудно точно оценить количество лиц без гражданства, это

связано с природой безгражданства, сложностью определения местонахождения лиц без гражданства и неразберихой в процедурах оформления документов. Последняя перепись населения в Украине, проведенная в 2001 году, зафиксировала 82 550 лиц без гражданства, а УВКБ ООН в 2021 году оценило число лиц без гражданства и лиц с «неопределенной национальностью» как «не менее 35 000».³ Однако в этих оценках не учитываются некоторые группы населения, например, дети, родившиеся после 2014 года на территориях Крыма, Донецкой и Луганской областей, а также значительная часть цыганского населения.⁴ Проблема усугубляется тем, что многие лица без гражданства не хотят проходить идентификацию, опасаясь последствий проживания в Украине без документов или с недействительными документами, удостоверяющими личность.⁵

Демография лиц без гражданства в Украине в историческом плане разнообразна и включает в себя тех, кто не смог подтвердить свою регистрацию в Украине после распада Советского Союза, тех, кто столкнулся со сложными бюрократическими процессами, бывших жертв депортации, таких как крымские татары, и цыган. Несмотря на наличие системных проблем, связанных с дискриминацией, безгражданство в Украине в большей степени обусловлено нормативно-правовыми и административными пробелами, возникшими в результате геополитических и территориальных потрясений после распада бывшего Советского Союза.

Различные государства - правопреемники бывшего Советского Союза принимали законы о миграции и гражданстве в разное время, а также в разное время начали выдавать паспорта, что усиливало риск возникновения безгражданства. Некоторые украинцы фактически стали лицами без гражданства, когда, вернувшись на родину после распада Советского Союза, обнаружили, что в новой независимой Украине они считаются иностранцами.⁶ Нередки были случаи, когда люди имели паспорта распавшегося Советского Союза, не имея возможности получить паспорт какого-либо вновь образованного государства.⁷

Текущая ситуация на Украине

Усилия, направленные на то, чтобы голоса лиц без гражданства в Украине были услышаны, не новы⁸ и, возможно, даже оказали положительное влияние на внутреннюю политику страны, которая теперь признает, что лица без гражданства существуют и могут пользоваться соответствующими правами. В то же время, несмотря на изменения в законодательстве и политике, на пути реализации этих прав по-прежнему существуют препятствия. Возможность реализации лицом без гражданства своих прав во многом зависит от таких факторов, как наличие документов, подтверждение места жительства, этническая принадлежность, а также компетентность сотрудников органов, занимающихся рассмотрением их заявлений. Помимо противоречивой практики, проблемой также является и дискриминация. Поступают сообщения о том, что лицам без гражданства, цыганам (ромам) и гражданам третьих стран отказывают в пересечении границы ЕС, создают условия, сходные с содержанием под стражей, и/или в их отношении проводится дополнительная проверка.⁹

Долгожданным признаком наметившегося прогресса стало введение в мае 2021 года правительством Украины процедуры признания лицом без гражданства (ЛБГ). Заявитель должен сначала успешно пройти процедуру признания ЛБГ, а затем подать заявление на получение временного вида на жительство. Это две отдельные процедуры. Важно отметить, что весь этот процесс не гарантирует получения постоянного вида на жительство и, соответственно, возможности получения украинского гражданства. Этот процесс требует много времени и усилий, не дает никаких гарантий урегулирования статуса пребывания; в то же время заявители могут подвергаться таким рискам, как заключение под стражу. Это отчасти объясняет, почему лишь немногие лица без гражданства в Украине прошли через эту процедуру. До вторжения России 24 февраля 2022 г. временный вид на жительство в Украине как результат процедуры признания ЛБГ получили только 55 человек, а 1000 заявок находились на рассмотрении.¹⁰

За прошедшее с тех пор время ситуация практически не изменилась. В связи с вторжением на Украину учет населения был в течение некоторого времени закрыт, и процедура признания ЛБГ была приостановлена, позже в отдельных регионах она была возобновлена. В связи с войной государственные службы перегружены.

Подавляющее большинство лиц без гражданства в Украине не имеют ни постоянного места жительства, ни действующих видов удостоверения личности. В результате они оказываются уязвимыми в условиях войны. В дополнение к уже существующему жесткому ограничению прав, на практике это означает, что они не имеют доступа к международной защите. Хуже того — это может означать, что они лишены свободы передвижения и даже не могут стать перемещенными лицами внутри страны, поскольку для выезда за пределы своего населенного пункта им приходится проходить через военные КПП, где требуются предусмотренные законом виды удостоверений личности.

В связи со сложностями работы в зоне боевых действий организация «Право на защиту» (R2P), один из партнеров УВКБ ООН по реализации программ в Украине, потеряла контакт с третью лиц без гражданства, с которыми ранее поддерживала связь. Из тех, с кем R2P удалось восстановить контакт, около 75% никуда не переехали и не имели возможности обеспечить себе безопасное место жительства. В ходе бесед эти люди рассказывали о страхе быть задержанными и допрошенными при пересечении военных КПП из-за отсутствия действующих документов, об отсутствии сведений о безопасных маршрутах, о страхе разлуки с детьми из-за отсутствия документов, подтверждающих родство, и, наконец, об отсутствии какой-либо помощи в пункте назначения. Поскольку большинство лиц без гражданства не имеют документов установленного образца, у них нет доступа к жилью для перемещенных лиц, они не могут зарегистрироваться в качестве внутренне перемещенных лиц и получить гуманитарную помощь. В ходе бесед выяснилось, что лица без гражданства чувствуют себя в

большей безопасности в тех местах, которые им знакомы.

Отсутствие доступа к гуманитарной помощи само по себе является серьезной проблемой для лиц без гражданства в Украине. Законодательство Украины обязывает НПО отчитываться о всей распределенной помощи, идентифицируя получателей по их налоговому номеру. При получении любой помощи, какой бы незначительной и необходимой она ни была, например, продуктов питания или лекарств, ее получатели обязаны сообщить свой налоговый номер. Поэтому лицам без гражданства остается только искать неофициальную работу, что практически невозможно в военное время, или прибегать к услугам негосударственных волонтеров, для которых не существует строгих правил отчетности (хотя это может привести к злоупотреблениям и мошенничеству).

За пределами Украины

По данным R2P, менее 10% лиц без гражданства, не имеющих документов, покинули Украину в марте 2022 года, когда пересечение границы было относительно легким. Даже если лицо без гражданства сможет покинуть свой населенный пункт и не будет отправлено обратно на границе, то, оказавшись за пределами Украины, оно, скорее всего, столкнется с новыми проблемами. Реализация таких законов, как Директива ЕС о статусе временной защиты (TPD), может существенно различаться в зависимости от страны, пограничного перехода, иммиграционной службы, местных органов власти или даже от позиции этих органов.

Как уже отмечалось выше, до 24 февраля 2022 г. (даты полномасштабного вторжения России в Украину) только 55 лиц без гражданства были официально признаны и получили временный вид на жительство в Украине. Таким образом, подавляющее большинство лиц без гражданства в Украине не имеют права на защиту в рамках директивы TPD, поскольку у них нет необходимых документов и подтверждения адреса проживания или регистрации. Проблема усложняется тем, что не во всех европейских странах существует процедура признания лицом без

гражданства. В тех из них, где она есть, может отсутствовать нормативный регламент, часто не хватает знаний и персонала соответствующей квалификации, они не предоставляют никакой информации и бесплатной юридической помощи лицам без гражданства.

Более того, украинские консульства работают только с запросами граждан Украины, а у Государственной миграционной службы нет регламента выдачи документов лицам без гражданства за рубежом, даже тем, кто был признан лицом без гражданства в Украине. Все это создает заколдованный круг для лиц без гражданства, вынужденных покинуть Украину.

Среди лиц, у которых нет всех необходимых документов, также существует опасение, что даже если им удастся покинуть Украину в поисках безопасного места жительства, то они не смогут вернуться обратно. Учитывая отсутствие надлежащей нормативно-правовой базы, обеспечивающей права лиц без гражданства, эти опасения вполне обоснованны. Для таких людей может возникнуть патовая ситуация, когда они не могут вернуться в Украину, но и не могут оставаться в стране, которая их временно принимает.

Рекомендации

Мы предлагаем три основные рекомендации для принятия необходимых мер.

Во-первых, устранение барьеров, создающих угрозу для лиц без гражданства в Украине, с целью обеспечения доступа к гуманитарной помощи и безопасного передвижения. У всех жителей Украины, будь то перемещенные лица или жители территорий, затронутых конфликтом, должен быть доступ к гуманитарной помощи независимо от наличия у них документов. Для этого правительству Украины следует отменить требование о предоставлении получателями гуманитарной помощи налогового номера. Международным НПО и агентствам ООН следует включать лиц без гражданства в списки на оказание помощи, принимая во внимание отсутствие у них действующих документов, а также сотрудничать с государственными структурами в

целях повышения осведомленности о проблеме безгражданства.

Во-вторых, обеспечение инклюзивного, основанного на правах человека реагирования в Европе. Каждому человеку, спасающемуся от войны на Украине, должен быть гарантирован доступ на территорию Европы независимо от документов или статуса проживания, как это предусмотрено ЕС и УВКБ ООН, а также в соответствии с принципами международного права, включая право на получение убежища. Государствам - членам ЕС следует распространить право на временную защиту на всех прибывающих из Украины лиц без гражданства и лиц под риском безгражданства, независимо от наличия документов или статуса проживания.

В-третьих, достижение прогресса в реализации всеобъемлющего, комплексного подхода к предотвращению и искоренению безгражданства. В марте 2023 года организация R2P собрала представителей украинского правительства, УВКБ ООН и гражданского общества. Эти консультации подготовили почву для дальнейших шагов по искоренению безгражданства в Украине, включая следующие обязательства: выявление и признание всех лиц без гражданства в Украине; классифицирование различных типов лиц без гражданства; устранение возможных правовых пробелов, которые могут привести к возникновению новых случаев безгражданства; разработка совместной дорожной карты для разрешения существующих и предотвращения новых случаев.

Более того, необходимо добиваться прогресса в деле предотвращения и сокращения безгражданства во всех европейских странах. Правительствам необходимо принимать эффективные меры по определению лиц без гражданства на своей территории и предоставлять им соответствующую защиту, право на которую закреплено в Конвенции о статусе апатридов 1954 года. Необходимо внедрять и совершенствовать процедуры признания лицом без гражданства. Необходимо

предусмотреть меры, гарантирующие, что дети беженцев не вырастут апатридами, а также выявлять случаи безгражданства среди детей без сопровождения и детей, разлученных с родителями, и гарантировать их права на получение свидетельства о рождении и гражданства. Государственным органам следует также содействовать натурализации лиц, признанных апатридами, и прилагать все усилия для ускорения процедуры и сокращения расходов и сборов.

Алексей Иващук aleksejs@apatride.eu
Основатель Apatride Network

София Кордонец s.kordonecs@r2p.org.ua
Руководитель программы «Правовая помощь лицам без гражданства в Украине, Право на защиту»

Джоти Канич jkanics@hotmail.com
Член консультативного комитета, Европейская сеть по проблемам лиц без гражданства

1. Batha E (2022) 'Ukraine's stateless trapped in warzone without proof they exist', («Лица без гражданства, находящиеся в Украине, оказываются в ловушке в зоне боевых действий, не имея возможности доказать свое существование»), Reuters
2. Statelessness is difficult to measure, presenting a unique set of challenges for statisticians. See Institute on Statelessness and Inclusion (2020) 'Statelessness in Numbers: 2020 (Безгражданство трудно поддается измерению, что создает особые проблемы для специалистов в области статистики. См. Институт по проблемам безгражданства и инклюзии (2020) «Безгражданство в цифрах: 2020») bit.ly/statelessness-numbers
3. European Network on Statelessness (2022) 'Statelessness and the Ukraine crisis response' (Европейская сеть по проблемам безгражданства (2022) «Безгражданство и меры по разрешению кризиса в Украине»)

4. European Network on Statelessness (2022) 'ENS Briefing – Stateless people displaced from Ukraine' (Европейская сеть по проблемам безгражданства (2022) «Брифинг ЕСПБ — Лица без гражданства, перемещенные из Украины»)
5. ADC Memorial and Right to Protection (2019) Statelessness in Russia and Ukraine: possible ways to overcome the problem (АДЦ «Мемориал» и «Право на защиту» (2019) «Безгражданство в России и Украине: возможные пути решения проблемы») bit.ly/statelessness-russia-ukraine-ru
6. UNHCR (2010) 'Listening to the Voices of Refugees and Stateless Persons in Ukraine' (УВКБ ООН (2010) «Прислушиваясь к голосам беженцев и лиц без гражданства в Украине») www.refworld.org/docid/4ed7d1f2.html
7. UNHCR and HIAS (2014) The Problem of Statelessness in Ukraine and the Ways of Addressing It (УВКБ ООН и ХИАС (2014) «Проблема безгражданства в Украине и пути ее решения») www.refworld.org/pdfid/58777a044.pdf
8. UNHCR (2010) *Listening to the Voices of Refugees and Stateless Persons in Ukraine: A Report on the Participatory Assessments in The Autonomous Republic of Crimea, Kharkiv and Kyiv* (УВКБ ООН (2010) «Прислушиваясь к голосам беженцев и лиц без гражданства в Украине: Отчет о проведении оценок с участием заинтересованных сторон в Автономной Республике Крым, Харьков и Киев») www.refworld.org/docid/4ed7d1f2.html
9. European Network on Statelessness (2022) 'ENS Briefing: Update on access to protection for stateless refugees from Ukraine' (Европейская сеть по проблемам безгражданства (2022) «Брифинг ЕСПБ: Последние данные о доступности защиты для украинских беженцев без гражданства») bit.ly/statelessness-temporary-protection; Institute on Statelessness and Inclusion (2022) 'Day in the Life of Aleksejs Ivashuk', Monthly Bulletin April 2022 (Институт по проблемам безгражданства и инклюзии (2022) «День из жизни Алексея Иващука», Ежемесячный бюллетень, апрель 2022 г.) bit.ly/monthly-bulletin-april-2022
10. Right to Protection (2022) 'Who are stateless persons who fled Ukraine after the Russian invasion on 24 of February, 2022' (Право на защиту (2022) «Лица без гражданства, покинувшие Украину после вторжения российских войск 24 февраля 2022 года: кто они») bit.ly/stateless-persons-fled-ukraine-after-2022