

ДЕЛЕГАЦИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

DELEGATION OF  
THE RUSSIAN FEDERATION

ОБЗОРНОЕ СОВЕЩАНИЕ ОБСЕ  
ПО РАССМОТРЕНИЮ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ  
В ОБЛАСТИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ  
(Варшава, 23 сентября - 4 октября 2013 года)

---

**Демократические институты**

(Заседание № 11; 30 сентября 2013 года)

Уважаемый господин модератор,  
уважаемые участники Совещания,

Развитие демократии предполагает участие гражданского общества в политической, общественной, социальной и экономической жизни страны на различных уровнях. Существуют различные механизмы вовлечения населения в эти процессы, через избирательное право (активное и пассивное) на государственном и местном уровнях, участие в референдумах, а также через институт гражданства. Необходимо также укреплять диалог государства с гражданским обществом.

Это предполагает не только создание эффективных консультационных механизмов, но и транспарентность деятельности органов власти как федерального, так и регионального уровня. Проблемы коррупции власти, политической ангажированности, лоббизма остаются серьезными вызовами и требуют объединенных усилий государства и гражданского общества. В нашей стране борьба с коррупцией является одним из важнейших приоритетов, расследуются десятки дел по обвинению в мошенничестве, вымогательстве, взяточничестве. Недавним позитивным примером является решение суда о вынесении приговора бывшему губернатору Тульской области, которого приговорили к 9,5 годам колонии строгого режима за взяточничество.

Проблемы коррупции не обходят стороной и государства «старой демократии». Как выясняется, и в их обществе нет на этот счет иммунитета. Так, в США только в штате Нью-Йорк уголовные обвинения во взяточничестве, вымогательстве и мошенничестве предъявлены сенатору штата М.Смиту, члену нью-йоркского городского совета Д.Хэллорану, двум руководителям окружных отделений республиканской партии Дж.Салвино и И.Тэбоуну и ряду других. За последние 7 лет уголовные обвинения или вотумы недоверия были объявлены 29 должностным лицам штата. Если кто-либо из делегаций интересуется конкретными именами и цифрами, будем рады с ними поделиться соответствующей информацией, в духе транспарентности.

К сожалению, немало в ОБСЕ нерешенных проблем и в сфере гражданства. Сохранение в течение более чем 20 лет феномена массового безгражданства в ЕС является беспрецедентным примером отсутствия воли к преодолению одного из самых серьезных вызовов современности. Надеемся, что Евросоюз окажет своим странам-членам ЕС содействие в поиске путей сокращения безгражданства. Ведь в Латвии и Эстонии, где население в общей сложности составляет чуть более трех млн. человек, почти 400 тыс. человек не имеют гражданства. Крайне низки темпы натурализации, да и сокращение числа т.н. неграждан происходило в основном за счет эмиграции и смертности.

Одним из важнейших прав, которое необходимо обеспечить ребенку при его рождении – это право на гражданство. В подавляющем большинстве стран на пространстве ОБСЕ законодательство и правоприменительная практика направлены на предоставление гражданства детям по рождению. Это связано также с обязательствами государств не предпринимать шаги, которые могут привести к безгражданству.

Несмотря на все рекомендации международных организаций и обращения Комиссара по правам человека Совета Европы Н.Мужниекса в Латвии и Эстонии сохранен порядок предоставления гражданства детям «неграждан» в порядке регистрации по решению «ответственной структуры, определяемой Кабинетом Министров». Упрощен лишь порядок подачи родителями соответствующего заявления. Но де-юре та самая ответственная структура имеет право отказать в гражданстве ребенку родителей-«неграждан». Т.е. 20 лет назад был создан и до сих пор функционирует механизм самовоспроизводства безгражданства. Родившиеся после распада СССР дети родителей «неграждан» автоматически причисляются к категории «неграждан», если их мамы и папы не обратились в соответствующие компетентные структуры. Более того, дети-неграждане подпадают под юрисдикцию закона о статусе граждан бывшего СССР. Хотя какое они могут иметь отношение к несуществующему уже 23 года государству? Вот такой правовой нонсенс.

Отсутствие принципа автоматизма при предоставлении гражданства не соответствует обязательствам ОБСЕ, согласно которым государства «будут принимать меры с тем, чтобы число лиц без гражданства не увеличивалось» (Хельсинкский саммит 1992 г.).

Теперь о законотворческой деятельности одной из стран ЕС, относящейся к институту гражданства. Можно только приветствовать, что послабления в натурализации, которые ранее регулировались правилами Кабинета Министров, теперь закреплены соответствующим законом Латвии. Но есть весьма тревожные новации. В статье закона о возможности получения двойного гражданства (статья 9 пп.1, 2 и 3) дискриминации подвергаются этнические латыши. Второе гражданство могут получить лишь граждане стран Евросоюза, Европейской ассоциации свободной торговли,

НАТО, Австралии, Новой Зеландии и Бразилии. А вот лица, проживающие в России, Израиле и странах СНГ, в эту привилегированную группу не попали.

Еще одно положение закона позволяет отказать в натурализации в административном порядке, да и обжаловать такое решение в суде теперь невозможно (статья 17 п.4). Такой подход противоречит обязательствам ОБСЕ, согласно которым «никто не может быть лишен гражданства в произвольном порядке» (Хельсинкский саммит 1992 г., Стамбульский саммит 1999 г.).

В законодательстве упомянутых государств имеется разделение на две отдельные категории: лица «без гражданства» и «неграждане». Это разные люди, с разными паспортами и разными правами. Иначе говоря, «неграждане» - это особая категория людей, у которых нет гражданства, но которые, тем не менее, с точки зрения законодательства этих государств, лицами без гражданства не являются. Соответственно, под действие и защиту профильных международных договоров не подпадают (включая Рамочную конвенцию СЕ по защите прав национальных меньшинств). Т.е. «неграждане» «нацменьшинством не являются, даже если живут в третьем поколении, равно как и не могут рассчитывать на защиту Конвенции СЕ о сокращении безгражданства.

Как отмечал основной докладчик, ключевым фактором становления демократии является политический плюрализм. Хотелось бы отметить, что последние поправки в федеральный закон «О политических партиях» позволил значительно расширить спектр участия политических партий в последних региональных выборах в России.

Важное значение для развития демократического государства имеют гражданские права и свободы, включая право избирать и быть избранным. К сожалению, негативные примеры здесь подают т.н. страны-младоевропейцы. Достаточно вспомнить решение Европейского Суда по правам человека, признавшее Боснию и Герцеговину виновной в дискриминации национальных меньшинств (Конституцией позволялось баллотироваться на президентских и парламентских выборах лишь боснийцам, хорватам и сербам).

Отрадно, что Эстония разрешила своим налогоплательщикам-негражданам принимать участие в муниципальных выборах. Латвия же так и не решилась на такой позитивный шаг. Вместе с тем, вопрос об участии неграждан в референдумах хотя бы по насущным для нацменьшинств проблемам остается открытым.

По-прежнему не решен вопрос о представленности неграждан в Европарламенте. Ситуация просто комическая: как определять квоту на число мест в Европарламенте, так Латвия и Эстония подсчитывает все население, включая неграждан. А как выбирать этих самых европарламентариев, так неграждан к выборам вообще не допускают. Удивляет и безразличная позиция ЕС по данному вопросу. Складывается

впечатление, что наши латвийские и эстонские коллеги внимательно изучали бессмертный роман известного русского писателя Н.Гоголя «Мертвые души» и успешно его используют.

Все эти проблемы требуют объединения наших усилий и скорейшего разрешения. Полагаем, что ОБСЕ, в частности, ее институты – Верховный комиссар по делам национальных меньшинств, БДИПЧ – должны уделять обозначенным вопросам особое внимание. Предлагаем ОБСЕ и ее институтам провести анализ законодательства в сфере обеспечения политических и гражданских прав, его соответствия международным обязательствам, а также ситуации с обеспечением прав национальных меньшинств на гражданство, участие в политической жизни.

Предлагаем ОБСЕ, а также ЕС провести анализ законодательства Латвии и Эстонии, касающегося правового статуса детей «неграждан», родившихся после распада СССР.

Призываем ЕС привести в соответствие количество европарламентариев от Латвии и Эстонии в соответствии с числом граждан этой страны, либо решить вопрос об избрании «негражданами» своих представителей в Европарламент в рамках имеющихся страновых квот.

Предлагаем институтам ОБСЕ провести тематический семинар, посвященный вопросам гражданства, а также мероприятие по обмену опытом развития диалога между государством и НПО, представляющими интересы нацменьшинств.

Благодарю за внимание.