

# РУКОВОДСТВО ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

СОГЛАСНО КОНВЕНЦИИ 1954 г.  
О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ

ЖЕНЕВА, 2014 г.



**УВКБ ООН**  
Агентство ООН  
по делам беженцев



# **РУКОВОДСТВО ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

**СОГЛАСНО КОНВЕНЦИИ 1954 г.  
О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ**

ЖЕНЕВА, 2014 г.



**УВКБ ООН**  
Агентство ООН  
по делам беженцев



# Содержание

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	1
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>A. ИСТОРИЯ КОНВЕНЦИИ 1954 г.</b> .....	3
<b>B. УВКБ ООН И БЕЗГРАЖДАНСТВО</b> .....	4
<b>C. СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДСТВА</b> .....	4
<b>D. БЕЗГРАЖДАНСТВО И БЕЗГРАЖДАНСТВО <i>ДЕ-ФАКТО</i></b> .....	5
<b>E. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, КТО ЯВЛЯЕТСЯ ЛИЦОМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА</b> .....	6
<b>F. СТАТУС БЕЗГРАЖДАНСТВА</b> .....	7
<b>ЧАСТЬ 1. КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА</b> .....	9
<b>A. ОПРЕДЕЛЕНИЕ</b> .....	9
<b>B. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ</b> .....	10
<b>C. ТОЛКОВАНИЕ ТЕРМИНОВ</b> .....	11
(1) «каким-либо государством».....	11
(a) Какие государства необходимо рассматривать?.....	11
(b) Что такое «государство»?.....	11
(2) «не рассматривается гражданином ... в силу его закона».....	12
(a) Значение термина «закон».....	12
(b) Когда лицо «не рассматривается гражданином» в силу закона и практики государства?.....	12
(i) Автоматический и неавтоматический режимы приобретения и прекращения гражданства.....	13
(ii) Определение компетентных властей.....	13
(iii) Оценка доказательств, используемых компетентными властями при неавтоматических режимах приобретения и прекращения гражданства.....	14
(iv) Оценка доказательств, используемых компетентными властями при автоматических режимах приобретения и прекращения гражданства.....	15
(v) Рассмотрение случаев, когда практика государства противоречит автоматическим режимам приобретения гражданства.....	16

(vi) Оценка гражданства в отсутствие доказательств позиции компетентных властей .....	16
(vii) Роль консульских органов .....	17
(viii) Запросы в компетентные власти.....	17
(ix) Непоследовательное отношение со стороны компетентных властей.....	18
(x) Гражданство, приобретенное по ошибке или вследствие предоставления неправдивых данных .....	19
(xi) Влияние процедур обжалования/пересмотра решений .....	19
(xii) Временные рамки .....	20
(xiii) Добровольный отказ от гражданства .....	21
(xiv) Концепция гражданства.....	21

## **ЧАСТЬ 2. ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА.....25**

### **A. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ.....25**

(1) Обзор.....	25
(2) Определение безгражданства и право на гражданство .....	25

### **B. УСТАНОВЛЕНИЕ ПРОЦЕДУР ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА .....27**

(1) Разработка и положение процедур определения безгражданства.....	27
(2) Доступ к процедурам.....	28
(3) Процедурные гарантии.....	29

### **C. КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ОПРЕДЕЛЕНИЕМ СТАТУСА БЕЖЕНЦА И ОПРЕДЕЛЕНИЕМ БЕЗГРАЖДАНСТВА.....31**

### **D. ОЦЕНКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ.....32**

(1) Виды доказательств.....	32
(2) Вопросы доказывания.....	34
(3) Бремя доказательства .....	34
(4) Стандарт доказательства.....	35
(5) Оценка доказательств.....	36
(6) Паспорта.....	36
(7) Запросы в органы иностранных государств и ответы на такие запросы.....	36
(8) Собеседования .....	37
(9) Вопросы правдоподобности.....	38

### **E. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ.....39**

(1) Групповое определение.....	39
(2) Задержание .....	40
(3) Роль УВКБ ООН .....	42
(4) Поиск возможных решений за рубежом .....	42
(5) Дополнительные процедурные и доказательственные гарантии для отдельных групп лиц.....	43

<b>F. ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА В СЛУЧАЯХ, НА КОТОРЫЕ НЕ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕ КОНВЕНЦИИ 1954 г.</b>	44
---	----

### **ЧАСТЬ 3. СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**.....45

#### **A. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**.....45

- (1) Параллели между статусом беженцев и статусом лиц без гражданства .....45
- (2) Обзор стандартов обращения, требуемых Конвенцией 1954 г. ....46
  - (а) Права по последовательной, условной шкале .....47
- (3) Международное право в области прав человека.....50

#### **B. ЛИЦА В МИГРАЦИОННОМ КОНТЕКСТЕ** .....52

- (1) Лица, ожидающие решения по процедуре определения безгражданства .....52
- (2) Лица, признанные лицами без гражданства – право на проживание.....52
- (3) Когда есть возможность получить защиту в другом государстве .....54
  - (а) Когда безгражданство является результатом утери или лишения гражданства либо добросовестного добровольного отказа от гражданства .....55
  - (б) Когда безгражданство является результатом добровольного отказа от гражданства из соображений удобства или выбора.....56
  - (с) Учет местных связей.....57

#### **C. ЛИЦА В «СВОЕЙ СОБСТВЕННОЙ СТРАНЕ»**.....57

#### **D. СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, НЕ ПОДПАДАЮЩИХ ПОД ДЕЙСТВИЕ КОНВЕНЦИИ 1954 г.** .....58

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ I. КОНВЕНЦИЯ 1954 г. О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ**.....61

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ II. КОНВЕНЦИЯ 1961 г. О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА** .....77

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ III. ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ КОНВЕНЦИИ 1954 г. О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ И КОНВЕНЦИИ 1961 г. О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА**.....86

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ IV. ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕЗОЛЮЦИЙ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН** .....89

#### **ПРИЛОЖЕНИЕ V. ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА УВКБ ООН**.....91

#### **АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ**.....95





# ПРЕДИСЛОВИЕ

В последнее десятилетие со стороны международного сообщества, при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), наблюдается усиление импульса к облегчению тяжелого положения лиц без гражданства. Как четко следует из Всеобщей декларации прав человека, каждый человек имеет право на гражданство. Без гражданства люди влачат существование, характеризующееся незащищенностью и маргинализацией. Апатриды относятся к самым уязвимым группам населения в мире, которым часто отказывают в осуществлении таких прав, как равенство перед законом, право на труд, образование и медицинскую помощь. Несмотря на действия, предпринимаемые многими государствами для предотвращения или сокращения безгражданства посредством различных мер, как то реформирование их законодательства о гражданстве, новые случаи безгражданства продолжают возникать. Лиц без гражданства можно найти практически в каждой стране. Более того, некоторые семьи не имеют гражданства на протяжении целых поколений.

В основе международного режима защиты лиц без гражданства лежит Конвенция 1954 г. о статусе апатридов. Она устанавливает всеобщее определение понятия «апатрид» и предусматривает базовый набор принципов обращения с лицами без гражданства. Рамки, определенные этой Конвенцией, актуальны сегодня так же, как и на момент ее принятия. Их дополняют новшества в международном праве в области прав человека. В то время как Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства предусматривает исчерпывающую совокупность средств для искоренения безгражданства, Конвенция 1954 г. направлена на обеспечение того, чтобы лица, оказавшиеся без гражданства, не обрекались на недостойную и небезопасную жизнь. В шестидесятую годовщину принятия Конвенции УВКБ ООН с удовольствием выпускает настоящее Руководство.

На момент публикации Руководства участниками Конвенции 1954 г. являются 80 государств, причем многие из них присоединились к Конвенции в последние три года, стимулом чему послужила Кампания УВКБ ООН против безгражданства. Усиление внимания к проблеме безгражданства можно видеть и по росту числа стран, внедряющих процедуры определения безгражданства. Хотя такие процедуры могут быть уместными только для меньшинства апатридов мира, находящихся в миграционной ситуации, значение их, тем не менее, очень велико, поскольку они открывают путь к статусу, отвечающему нормам и Конвенции 1954 г., и международного права в области прав человека. Для лиц безгражданства, находящихся в своей собственной стране, требуется иной подход, учитывая их сильную связь с данным государством, например, в силу их рождения или долговременного проживания на его территории. Государства все больше осознают преимущества законодательных и политических реформ на предмет предоставления гражданства апатридам, не только для самих лиц без гражданства, но и для стабильности и сплоченности их общества в целом.

УВКБ ООН издает данное Руководство в соответствии с предусмотренными его мандатом обязанностями по решению проблемы безгражданства. Изда-

чально эти обязанности ограничивались лицами без гражданства, которые были беженцами согласно п. 6(A)(II) Устава УВКБ ООН и статье 1(A)(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Впоследствии этот мандат был расширен рядом резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, в частности, Резолюцией 50/152 1995 г. и Резолюцией 61/137 2006 г., которыми на УВКБ ООН была возложена ответственность за решение проблем лиц без гражданства в целом. Обязанности УВКБ ООН предусматривают выявление, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защиту лиц без гражданства.

Содержание этого Руководства впервые увидело свет в 2012 г. в форме трех Рекомендаций УВКБ ООН, которые касались, соответственно, определения понятия «лицо без гражданства», процедур определения безгражданства и статуса лиц без гражданства по национальному законодательству.<sup>1</sup> Текст этого Руководства, заменяющего вышеупомянутые Рекомендации, воспроизводит их содержание лишь с минимальными изменениями, призванными, главным образом, устранить дублирование и обновить ссылки на публикации УВКБ ООН. Кроме того, исправлены мелкие недочеты, выявленные после издания Рекомендаций. Данное Руководство, как и Рекомендации, стало результатом серии консультаций экспертов, проведенных в контексте пятидесятилетней годовщины принятия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.<sup>2</sup> Вопросы предотвращения и сокращения безгражданства в нем не рассматриваются, так как они являются предметом отдельных Рекомендаций.

Руководство призвано служить путеводителем для сотрудников государственных органов, судей и практикующих юристов, а также для работников УВКБ ООН и других специалистов, занимающихся проблемами безгражданства. Выражаю надежду на то, что Руководство станет ценным ресурсом как для определения безгражданства, так и для разработки и внедрения законов и политических мер, касающихся защиты лиц без гражданства.

## **Волкер Тюрк**

Директор

Отдела международной защиты

Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Женева, июнь 2014 г.

---

1 См. УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства № 1: Определение понятия «лицо без гражданства» в статье 1(1) Конвенции 1954 года о статусе апатридов, 20 февраля 2012 г., HCR/GS/12/01, <http://www.refworld.org.ru/docid/52efb0394.html>; УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства № 2: Процедуры определения статуса лица без гражданства, 5 апреля 2012 г., HCR/GS/12/02, <http://www.refworld.org.ru/docid/52efb3f34.html>; УВКБ ООН, Рекомендации по вопросам безгражданства № 3: Определение статуса лиц без гражданства на национальном уровне, 17 июля 2012 г., HCR/GS/12/03, <http://www.refworld.org.ru/docid/50d826592.html>; УВКБ ООН

2 См. УВКБ ООН, Совещание экспертов – Понятие «лица без гражданства» по международному праву («Выводы Прато»), май 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>; УВКБ ООН, Совещание экспертов – Процедуры определения безгражданства и статус лиц без гражданства («Женевские заключения»), декабрь 2010 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/540705e64.html>.

# ВВЕДЕНИЕ

## А. ИСТОРИЯ КОНВЕНЦИИ 1954 г.

1. Безгражданство возникает в самых разных контекстах. Оно имеет место в ситуациях, связанных с миграцией, например, среди некоторых эмигрантов, которые утратили гражданство или были лишены его, но не приобрели гражданство страны обычного местожительства. Однако, большинство лиц без гражданства, никогда не пересекали границ и находятся в «своей собственной стране»<sup>1</sup>. Их бедственное положение существует *in situ*, т.е. «на месте», в стране, где они длительное время проживают, причем во многих случаях эта страна является государством их рождения. Для этих лиц безгражданство зачастую является результатом проблем, возникших в процессе разработки и применения законов по вопросам гражданства.
2. После Второй мировой войны необходимость в международных действиях по защите лиц без гражданства и беженцев вышла на первый план. В связи с этим Конвенция 1954 г. о статусе апатридов (далее – «Конвенция 1954 г.») имеет те же корни, что и Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (далее – «Конвенция 1951 г.»). Изначально она задумывалась как проект протокола к этому международному соглашению о беженцах. Когда же Конвенция 1951 г. была принята, вышеупомянутый протокол был оставлен в виде проекта и передан отдельной конференции полномочных представителей, где он был трансформирован в отдельное соглашение, касающееся апатридов. Текст Конвенции 1954 г. и перечень государств-участников Конвенции приведены соответственно в приложениях I и III.
3. Конвенция 1954 г. остается единственным международным договором, направленным непосредственно на регулирование стандартов обращения с лицами без гражданства<sup>2</sup>. В силу этого Конвенция играет важнейшую роль в обеспечении защиты этой уязвимой категории населения.

1 Фраза «в своей собственной стране» взята из статьи 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах и используется так, как ее истолковал Комитет ООН по правам человека.

2 Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства касается предотвращения безгражданства преимущественно с помощью гарантий, предусмотренных в законах о гражданстве, благодаря чему масштабы этого явления со временем уменьшаются. Специальный протокол, касающийся безгражданства (1930 г.), который вступил в силу в 2004 г., не касается стандартов обращения, а охватывает конкретные обязательства государства предыдущего гражданства. Число государств-участников этого Протокола очень невелико.

## **В. УВКБ ООН И БЕЗГРАЖДАНСТВО**

4. УВКБ ООН издает это Руководство в соответствии с предусмотренными его мандатом обязанностями по решению проблемы безгражданства. Изначально эти обязанности ограничивались лицами без гражданства, которые были беженцами согласно п. 6(A)(II) Устава УВКБ ООН и статье 1(A)(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В этом качестве УВКБ ООН участвовало в разработке Конвенции 1954 г. Для выполнения функций, предусмотренных в статьях 11 и 20 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства (далее – «Конвенция 1961 г.»), Резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН 3274 (XXIX) 1974 г. и 31/36 of 1976 г. круг полномочий УВКБ ООН был расширен и охватил лиц, подпадающих под действие этой Конвенции. Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 50/152 1995 г., которой было утверждено Заключение Исполнительного комитета № 78, на Управление была возложена ответственность за решение проблем лиц без гражданства в целом. Впоследствии, в Резолюции 61/137 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила Заключение Исполнительного комитета № 106, определившее четыре основные области компетенции УВКБ ООН: выявление, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защиту лиц без гражданства. Выдержки из соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и заключений Исполнительного комитета приведены соответственно в приложениях IV и V.

## **С. СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДСТВА**

5. Положения Конвенции 1954 г. делятся на три категории: положения, устанавливающие определение понятия «апатрид»; положения, касающиеся прав и обязанностей лиц без гражданства; заключительные положения, регулирующие такие вопросы, как присоединение к Конвенции и сотрудничество государств-участников с УВКБ ООН. В данном Руководстве изложены руководящие указания по положениям, относящимся к первым двум из вышеупомянутых категорий.
6. Руководство призвано помочь правительствам, политикам, лицам, принимающим решения по административным вопросам, сотрудникам судебной власти, неправительственным организациям, практикующим юристам, сотрудникам УВКБ ООН и другим специалистам в толковании и применении Конвенции 1954 г. с тем, чтобы способствовать выявлению ее бенефициаров и надлежащему обращению с ними. Кроме того, Руководство будет актуально и в ряде других ситуаций, как то толкование других международных актов, в которых упоминаются, но не определяются, термины «лица без гражданства», «безгражданство» и др. В этом контексте отмечается, что масштабы ратификации Конвенции 1954 г. и присоединения к ней еще не достигли такого уровня, как в отношении Конвенции 1951 г. и других договоров в области прав человека. Таким образом, практика государств, включая практику национальных судов, по применению Конвенции 1954 г. ограничена, особенно в отношении толкования статьи 1(1). Тем не менее, в рекомендациях, приведенных в Руководстве, учитывается существующая практика государств-участников Конвенции 1954 г. и результаты ряда консультаций экспертов, проведенных УВКБ ООН.

## D. БЕЗГРАЖДАНСТВО И БЕЗГРАЖДАНСТВО ДЕ-ФАКТО

7. В статье 1(1) Конвенции 1954 г. установлено общепринятое определение понятия «апатрид». Лица, подпадающие под действие статьи 1(1), иногда называют лицами без гражданства «де-юре», даже несмотря на то, что в самой Конвенции этот термин не используется. В противоположность этому, в Заключительном акте к Конвенции 1951 г. упоминаются лица без гражданства «де-факто», а в Заключительном акте к Конвенции 1954 г. имеется косвенная ссылка на них<sup>3</sup>. В отличие от термина «апатрид», определенного в статье 1(1), термин «безгражданство де-факто» не определен ни в одном международном документе, и договорного режима специально для этой категории лиц не существует (упоминание в Заключительном акте к Конвенции 1961 г. по своему характеру ограничено и не имеет обязательной силы)<sup>4</sup>. Следует обеспечить, чтобы лица, подпадающие под определение «апатрид» согласно статье 1(1) Конвенции 1954 г., признавались таковыми и не назывались ошибочно лицами без гражданства де-факто, так как в противном случае они могут не получить защиту, гарантированную по Конвенции 1954 г. В настоящем Руководстве рассматривается ряд вопросов касательно выявления и защиты лиц без гражданства в соответствии с определением, установленным статьей 1(1) Конвенции, однако его авторы избегают квалифицировать их как лиц без гражданства де-юре, так как этот термин в самой Конвенции нигде не употребляется.

- 3 Пункт 3 Заключительного акта Конвенции 1954 г. был разработан специально с учетом положения лиц без гражданства де-факто. В этой рекомендации предлагается распространить действие Конвенции на лиц, которые, по мнению государств, имели веские причины для того, чтобы отказаться от защиты государства их гражданской принадлежности. Что касается Заключительного акта по Конвенции 1961 г., то, хотя безгражданство де-факто в нем не определено, там изложена рекомендация о распространении на таких лиц действия положений Конвенции 1961 г. на предмет получения ими «эффективного гражданства».
- 4 По вопросу безгражданства де-факто см. УВКБ ООН, Совещание экспертов – Понятие «лица без гражданства» по международному праву («Выводы Прато»), май 2010 г., раздел II.A., <http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>: (1) Безгражданство де-факто традиционно связывают с понятием эффективного гражданства, и некоторые участники выразили мнение, что гражданство лица может быть неэффективным не только вне страны его гражданства, но и внутри него. Соответственно, лицо может быть апатридом де-факто даже в случае его нахождения на территории страны его гражданства. Вместе с тем, другие участники выразили широкую поддержку подходу, изложенному в документе для обсуждения, подготовленном к этому совещанию, где лицо без гражданства де-факто определено на основе одной из главных функций гражданства в международном праве, а именно обеспечения защиты государством своих граждан за рубежом; (2) Определение сформулировано следующим образом: лица без гражданства де-факто – это лица, находящиеся за пределами государства своей гражданской принадлежности, которые не могут или по веским причинам не желают воспользоваться защитой этого государства. Защита в этом смысле означает право на дипломатическую защиту, обеспечиваемую государством гражданской принадлежности с целью устранения последствий противоправного деяния, совершенного на международном уровне в отношении одного из его граждан, а также право на дипломатическую и консульскую защиту и помощь в общем смысле, в том числе в отношении возвращения в государство гражданской принадлежности.

## **Е. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, КТО ЯВЛЯЕТСЯ ЛИЦОМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА (АПАТРИДОМ)**

8. Конвенция 1954 г. устанавливает международное юридическое определение понятия «апатрид» и стандарты обращения, на которые такие лица имеют право, однако она не содержит никаких предписаний в отношении механизма по выявлению лиц без гражданства. Тем не менее, в Конвенции подразумевается, что государства должны выявлять лиц без гражданства, находящихся в пределах их юрисдикции, с тем, чтобы обеспечивать им надлежащее положение с целью выполнения своих обязательств по Конвенции<sup>5</sup>. В Руководстве изложены рекомендации о порядке создания процедур определения безгражданства, включая вопросы, касающиеся доказательств, которые возникают в рамках таких механизмов. При этом в Руководстве рассматриваются процедуры, которые направлены конкретно, если не исключительно, на определение того, является ли то или иное лицо лицом без гражданства. Более того, акцент сделан на признании лиц без гражданства согласно определению, приведенному в Конвенции, и на обязательствах государств, являющихся ее участниками. Определенное внимание уделено государствам, не связанным обязательствами по данной Конвенции, и выявлению лиц без гражданства де-факто.
9. Процедуры определения безгражданства введены лишь в относительно небольшом числе государств, причем не все они жестко регламентированы. Интерес к внедрению таких механизмов растет. Безгражданство – юридически значимый факт по международному праву. Следовательно, признание безгражданства играет важную роль в усилении соблюдения прав человека у лиц без гражданства, в частности, путем обеспечения доступа к надежному правовому статусу и осуществления прав, которыми лица без гражданства наделены по Конвенции 1954 г.
10. Создание процедур определения безгражданства – в интересах государств. Это усиливает способность государств выполнять свои обязательства по Конвенции 1954 г. В странах, где безгражданство возникает в рамках смешанных миграционных перемещений, процедуры определения безгражданства также помогают правительствам оценивать размер и характеристики групп лиц без гражданства, находящихся на их территории, и, таким образом, определять необходимые государственные услуги. Кроме того, выявление безгражданства может способствовать предотвращению безгражданства путем установления его коренных причин и новых тенденций в этой области.

---

5 Государства признали это в отношении установления процедур определения статуса беженца, хотя в Конвенции 1951 г. по этому поводу ничего не сказано. См. Заключение Исполнительного комитета №8 (XXVIII), 1977 г., п. а; Заключение Исполнительного комитета № 11 (XXIX) 1978 г., п. h; Заключение Исполнительного комитета № 14 (XXX), 1979 г., п. f; Заключение Исполнительного комитета №16 (XXXI), 1980 г. См. УВКБ ООН, Заключение, принятое Исполнительным комитетом по вопросам международной защиты беженцев, 1975-2009 гг. (Заключения №№ 1-109), 2009 г., <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html>.

## Ф. СТАТУС БЕЗГРАЖДАНСТВА

11. Лицам без гражданства, как правило, отказывают в осуществлении ряда прав человека и не дают возможности полноценно участвовать в жизни общества. В Конвенции 1954 г. эта проблема маргинализации решается путем предоставления лицам без гражданства базового комплекса прав. Ее положения, наряду с применимыми нормами международного права в области прав человека, устанавливают минимальные права и обязанности лиц без гражданства в государствах-участниках Конвенции. Статус, предоставленный апатриду в государстве-участнике Конвенции, то есть права и обязанности лиц без гражданства по национальному законодательству, должен отражать эти международные нормы.
12. Цель данного Руководства – помочь государствам обеспечить, чтобы апатриды получали статус лица без гражданства в их юрисдикции. В нем рассмотрены как вопросы обращения с лицами, определенными государством как апатриды по Конвенции 1954 г., так и вопросы положения лиц, ожидающих результата процедуры определения безгражданства. В Руководстве также изучается положение лиц без гражданства в странах, не являющихся участниками Конвенции 1954 г., а также лиц, считающихся лицами без гражданства де-факто. Хотя всем лицам без гражданства должно быть обеспечено обращение в соответствии с международными нормами, обращение с ними может зависеть от контекста, в котором возникло безгражданство. Поэтому в Руководстве сначала рассматриваются соответствующие нормы международного права, а затем отдельно изучается объем статуса лица без гражданства для лиц в контексте миграции и для лиц, находящихся в «своей собственной стране»<sup>6</sup>. Кроме того, рассматривается взаимосвязь между беженцами и лицами без гражданства. Хотя лицо может быть и апатридом по Конвенции 1954 г., и беженцем по Конвенции 1951 г., беженец без гражданства должен, как минимум, пользоваться защитой по Конвенции 1951 г. и по международному законодательству о беженцах.

<sup>6</sup> В п. 142 рассматривается характер права лица на пребывание в «своей собственной стране» согласно статье 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах.





# ЧАСТЬ 1.

## КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА

### А. ОПРЕДЕЛЕНИЕ

13. В статье 1(1) Конвенции 1954 г. дано следующее определение термина «лицо без гражданства» («апатрид»):

*В настоящей Конвенции под термином «апатрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона.*

Конвенция не предусматривает оговорок к статье 1(1), поэтому приведенное выше определение носит обязательный характер для всех Договаривающихся государств-сторон Конвенции. Кроме того, Комиссия по вопросам международного права сделала вывод о том, что приведенное в статье 1(1) определение является частью обычного международного права<sup>7</sup>. В настоящем Руководстве не рассматривается статья 1(2) Конвенции 1954 г., где определены обстоятельства, в которых лица, подпадающие под определение «лицо без гражданства», тем не менее, исключаются из сферы защиты, предусмотренной этим договором.

<sup>7</sup> См. стр. 49 публикации International Law Commission, *Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006 [Комиссия по международному праву, «Статьи о дипломатической защите с комментариями», где указано, что определение в ст. 1 Конвенции 1954 г. «без сомнения, может считаться приобретшим обычный характер». Этот комментарий доступен по ссылке <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>]. В вышеуказанном источнике текст ст. 1(1) Конвенции 1954 г. используется для изложения определения термина «лицо без гражданства».

## V. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

14. Статья 1(1) Конвенции 1954 г. должна толковаться точно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам в соответствующем контексте, а также учитывая предмет и цель Конвенции<sup>8</sup>. Как отмечено в Преамбуле Конвенции 1954 г. и подготовительных материалах к ней, ее предмет и цель состоят в том, чтобы обеспечить апатридам возможно более широкое пользование их правами человека<sup>9</sup>. Разработчики текста Конвенции намеревались улучшить положение лиц без гражданства посредством регулирования их статуса. При этом, как общее правило, наличию гражданства отдается предпочтение перед признанием в качестве лица без гражданства и предоставлением соответствующей защиты. Следовательно, в стремлении обеспечить, чтобы все лица, подпадающие под действие Конвенции 1954 г., пользовались ее положениями, важно заботиться о том, чтобы лица с гражданством признавались таковыми и ошибочно не считались апатридами.
15. Статья 1(1) применяется как в контексте миграции, так и вне его. Может быть так, что лицо без гражданства никогда не пересекало международную границу, проживая в одной стране в течение всей своей жизни. Некоторые апатриды, однако, могут также быть беженцами или лицами, имеющими право на дополнительную защиту<sup>10</sup>. Те лица без гражданства, которые подпадают под действие Конвенции 1951 г., будут иметь право на защиту по этому инструменту; этот вопрос обсуждается ниже в части 3.
16. Лицо является апатридом с того момента, когда выполнены условия, оговоренные в статье 1(1) Конвенции 1954 г. Таким образом, любой вывод государства или УВКБ ООН о том, что лицо соответствует критериям, установленным в статье 1(1), носит декларативный, а не конститутивный характер<sup>11</sup>.

---

8 См. ст. 31(1) Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, в которой установлено это основное правило толкования. В ст. 31 также изложены другие факторы, имеющие значение при толковании положений международных договоров, а в ст. 32 перечислены дополнительные методы толкования.

9 См. второй и четвертый абзацы Преамбулы: «принимая во внимание, что Организация Объединенных Наций неоднократно проявляла свой глубокий интерес к судьбе апатридов и прилагала усилия к тому, чтобы обеспечить апатридам возможно более широкое пользование указанными основными правами и свободами... принимая во внимание, что желательно урегулировать и улучшить положение апатридов международным соглашением...» (Фраза «основными правами и свободами» - это отсылка к Всеобщей декларации прав человека, которая упомянута в первом абзаце Преамбулы.)

10 Например, они могут подпадать под действие режима дополнительной защиты Европейского Союза, установленного Директивой Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. относительно минимальных стандартов для квалификации и статуса граждан третьей страны или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам, а также сути предоставляемой защиты. В более широком контексте см. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №103 (LVI) 2005г. о дополнительных формах защиты, <http://www.unhcr.org/43576e292.html>

11 Последствия этого с точки зрения приостанавливающего эффекта процедур определения статуса и обращения с лицами, ожидающими определения их безгражданства, рассматриваются ниже в частях 2 и 3.

17. Статью 1(1) можно проанализировать, разбив вышеупомянутое определение на два составляющих элемента: «не рассматривается гражданином ... в силу его закона» и «каким-либо государством». При определении того, является ли лицо апатридом по статье 1(1), во многих случаях наиболее практичный подход – сначала рассмотреть суть элемента «каким-либо государством», так как это не только сузит область исследования, ограничив ее государствами, с которыми данное лицо имеет связи, но и может с самого начала исключить из рассмотрения субъекты, которые не соответствуют понятию «государство» по международному праву. Действительно, в некоторых случаях учет только одного этого элемента будет играть решающую роль: например, когда единственный субъект, с которым у данного лица есть имеющая значение связь, не является государством.

## С. ТОЛКОВАНИЕ ТЕРМИНОВ

### (1) «каким-либо государством»

#### (a) Какие государства необходимо рассматривать?

18. Хотя приведенное в статье 1(1) определение сформулировано отрицательно («не рассматривается гражданином каким-либо государством»), сфера исследования вопроса о том, является ли человек лицом без гражданства, ограничивается государствами, с которыми у данного лица есть соответствующая связь, в частности, в силу его рождения на территории данного государства, наследования, брака, усыновления (удочерения) или обычного местожительства. В некоторых случаях это может ограничить сферу исследования всего одним государством (а то и вообще субъектом, государством не являющимся)<sup>12</sup>.

#### (b) Что такое «государство»?

19. Определение термина «государство» в статье 1(1) основано на том, как этот термин в целом развивался в международном праве. Уместными в этом отношении остаются критерии, изложенные в Конвенции о правах и обязанностях государств, подписанной в 1933 г. в Монтевидео. Согласно этой конвенции, государство образуется, когда субъект имеет постоянное население, определенную территорию, правительство и способность вступать в отношения с другими государствами. К другим факторам государственности, которые впоследствии сформировались в международном правовом дискурсе, относятся правомочность рассматриваемого субъекта, право на самоопределение, запрещение применения силы и согласие государства, которое ранее осуществляло контроль над рассматриваемой территорией<sup>13</sup>.

12 Вопрос о том, что является соответствующей связью, рассматривается далее в части 2 настоящего Руководства в контексте стандарта доказательства, необходимого для установления безгражданства.

13 Если субъект претендует на статус нового государства, но в процессе его образования была нарушена какая-либо норма *jus cogens*, то это вызывает вопросы в отношении его права на государственность. Норма *jus cogens* – это принцип обычного международного права, который считается императивным по характеру, т.е. такая норма имеет преимущественную силу по сравнению во всеми остальными обязательствами (как обычными, так и договорными по характеру), является обязательной для всех государств и может быть изменена только другой императивной нормой. К примерам норм *jus cogens* относятся запрещение применения силы и право на самоопределение.

20. Для того, чтобы субъект был «государством» для целей статьи 1(1), ему не нужно получать всеобщее или широкое признание своей государственности другими государствами либо становиться членом ООН. Тем не менее, признание или принятие будет веским доказательством государственности<sup>14</sup>. В международном сообществе могут возникнуть расхождения во мнении о том, достиг ли рассматриваемый субъект государственности. Частично это отражает сложность некоторых из установленных критериев и их применения. Даже когда субъект, как представляется объективно, удовлетворяет критериям, упомянутым в предыдущем параграфе, могут быть государства, которые по политическим причинам решили воздержаться от признания этого субъекта как государства или активно не признавать его таковым. Проводя определение статуса по статье 1(1), сотрудник, принимающий решение, может склониться к официальной позиции своего государства в отношении правосубъектности данного субъекта. Такой подход может, однако, привести к решениям, на которые больше влияет политическая позиция правительства государства, проводящего процедуру определения, нежели позиция данного субъекта в международном праве.
21. Если государство создано, то в международном праве имеется твердая презумпция в отношении его преемства независимо от правомочности его правительства. Таким образом, государство, которое утратило правомочное центральное правительство из-за внутреннего конфликта, может, тем не менее, остаться «государством» для целей статьи 1(1).

## **(2) «не рассматривается гражданином ... в силу его закона»**

### **(а) Значение термина «закон»**

22. Слово «закон» в статье 1(1) следует понимать в широком смысле, как охватывающее не только законодательство, но и приказы министерств, постановления, указы, судебное прецедентное право (в странах с традицией прецедента) и, где уместно, обычную практику<sup>15</sup>.

### **(б) Когда лицо «не рассматривается гражданином» в силу закона и практики государства?**

23. Чтобы установить, является ли лицо таким, которое «не рассматривается гражданином» в силу закона, необходимо провести тщательный анализ того, как государство применяет свои законы о гражданстве в случае с данным лицом на практике, и изучить все решения по пересмотру и апелляциям, которые, возможно, оказали влияние на статус данного лица<sup>16</sup>. Это – комплексный вопрос факта и права.
24. Применение этого метода изучения положения лица на практике может привести к иному выводу, нежели вывод, сделанный на основе чи-

14 Отметим, однако, давно идущие дебаты о том, какой характер носит признание государств – конститутивный или декларативный. Первая из этих доктрин считает акт признания необходимым условием государственности, а вторая считает признание лишь доказательством этого статуса по международному праву. Эти разные подходы также способствуют сложности в некоторых случаях определения государственности субъекта.

15 Аналогичный подход принят в статье 2(d) Европейской конвенции 1997 г. о гражданстве.

16 Этот подход отражает общий принцип права, установленный в статьях 1 и 2 Гагской конвенции 1930 г. по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве.

сто формалистического анализа применения законов о гражданстве страны к случаю данного лица. На практике государство может не следовать букве закона и даже заходить настолько далеко, что его суть игнорируется. Поэтому ссылка на «закон» в определении безгражданства в статье 1(1) охватывает ситуации, где писаное право существенно изменяется, когда дело доходит до его применения на практике.

*(i) Автоматический и неавтоматический режимы приобретения и прекращения гражданства*

25. В большинстве государств имеет место комбинация автоматических и неавтоматических режимов осуществления изменений в гражданстве, в том числе путем приобретения, отказа, утраты или лишения гражданства<sup>17</sup>. Определяя, считается ли лицо гражданином государства или является апатридом, полезно установить, повлияли ли на статус гражданства данного лица автоматические или неавтоматические механизмы или режимы.
26. Автоматические режимы – это режимы, при которых изменение статуса гражданства происходит в силу закона (*ex lege*)<sup>18</sup>. При автоматических режимах гражданство приобретается, как только выполняются критерии, установленные законом, как то рождение на территории государства или рождение у граждан государства. В отличие от этого, при неавтоматических режимах для изменения статуса гражданства необходимо действие со стороны данного лица или государственного органа.

*(ii) Определение компетентных властей*

27. Чтобы установить, считает ли государство данное лицо своим гражданином, необходимо определить, какое (какие) учреждение (учреждения) является (являются) компетентным органом (органами) власти по вопросам гражданства в данной стране, с которой у этого лица есть соответствующие связи. Компетенция в данном контексте касается органа, отвечающего за предоставление лицам гражданства или лишение лиц гражданства либо за уточнение статуса гражданства, когда гражданство предоставляется или прекращается автоматически. Компетентный орган или органы в разных государствах разные, и во многих случаях в этой сфере действует не один компетентный орган, а несколько<sup>19</sup>.

17 Следует отметить, что термины «утрата» и «лишение» здесь используются таким же образом, как в Конвенции 1961 г.: «утрата» означает прекращение гражданства в силу закона (*ex lege*), а «лишение» - по инициативе органов власти данного государства.

18 В этом отношении следует отметить, что фраза «under the operation of its law» в статье 1(1) не является синонимом фразы «by operation of law». Последняя фраза – это юридический термин (используемый, к примеру, в Конвенции 1961 г.), который обозначает механизм, автоматический по характеру. [Данная сноска касается английского текста обеих конвенций, т.к. в русском переводе оба эти выражения даны как «в силу закона», т.е. различие между ними нивелировано. – Примеч. перев.] Определение понятия «лицо без гражданства» охватывает гражданство, которое могло быть приобретено или утрачено посредством как неавтоматических, так и автоматических механизмов.

19 Из вышеизложенного следует, что мнение государственного органа, в компетенцию которого не входит официальное вынесение решений по статусу гражданства, не имеет значения.

28. В некоторых государствах существует один, централизованный орган, который регулирует вопросы гражданства и который является бы компетентной властью для целей анализа статуса гражданства. В других странах, однако, действуют несколько органов, которые могут определять гражданство, и любой из них можно было бы считать компетентной властью в зависимости от обстоятельств. Следовательно, компетентной властью не обязательно должен быть центральный государственный орган. Компетентной властью может быть местный или региональный административный орган, как и консульское должностное лицо<sup>20</sup>, а во многих случаях – должностные лица местных органов самоуправления низкого уровня. Сама по себе возможность того, что решение такого должностного лица может позже быть отменено старшим должностным лицом, не исключает рассмотрения такового как компетентной власти в целях анализа по статье 1(1).
29. Определение компетентных властей включает установление того, какая правовая норма или нормы, касающиеся гражданства, могут иметь отношение к делу данного лица и какой орган или органы уполномочены их применять. Выделение правовых норм, имеющих отношение к делу, требует как оценки биографии лица, так и понимания законов государства о гражданстве, включая толкование и применение, а в некоторых случаях неприменение, законов о гражданстве на практике.
30. Принадлежность и количество компетентных органов власти в конкретном случае будет зависеть, в частности, от следующих факторов:
- необходимо ли рассматривать автоматические или неавтоматические режимы приобретения, отказа или лишения гражданства;
  - необходимо ли рассматривать более одного события, касающегося гражданства.

*(iii) Оценка доказательств, используемых компетентными властями при неавтоматических режимах приобретения и прекращения гражданства*

31. Определение компетентного органа власти при действии неавтоматического режима изменения статуса гражданства может быть относительно простой задачей. Для механизмов, которые основаны на действии или решении государственного органа, компетентной властью будет являться этот орган.
32. Например, правительственное ведомство, которое принимает решения по ходатайствам о натурализации, будет считаться компетентной властью в отношении этого механизма. Позиция этого органа, как правило, имеет решающее значение. Некоторые неавтоматические режимы, предусматривающие действие со стороны государства, не предполагают какой-либо свободы действий со стороны соответствующих должностных лиц; если лицо удовлетворяет требованиям, установленным в законодательстве, то данное должностное лицо должно будет

---

<sup>20</sup> См. ниже пп. 39-40.

выполнить конкретное действие по предоставлению или прекращению гражданства<sup>21</sup>.

33. В неавтоматических режимах, где для приобретения гражданства требуется действие со стороны государства, как правило, имеется документ, которым регистрируется это действие, например, свидетельство о гражданстве. Такие документы будут иметь решающее значение для подтверждения гражданства. В отсутствие таких доказательств можно предположить, что необходимые действия не были осуществлены и гражданство не было приобретено<sup>22</sup>. Это предположение об отсутствии гражданства может быть опровергнуто последующими заявлениями или действиями компетентных властей либо предоставленными ими доказательствами фактического предоставления гражданства.

*(iv) Оценка доказательств, используемых компетентными властями при автоматических режимах приобретения и прекращения гражданства*

34. В случаях, когда приобретение или прекращение гражданства происходит автоматически, ни один государственный орган не принимает активного участия в изменении статуса; со стороны данного лица также не предполагается каких-либо активных шагов. Такое изменение происходит в силу закона (*ex lege*), как только выполняются установленные критерии. В большинстве стран гражданство приобретается автоматически либо по рождению на территории страны, либо путем наследования. Кроме того, гражданство приобретается автоматически большинством лиц, на которых распространяется действие правопреимства государства<sup>23</sup>. Некоторые законы предусматривают автоматическую утрату гражданства при наступлении определенных условий, как то проживание за рубежом в течение определенного периода времени, невыполнение требования о регистрации или о подаче заявления в установленный срок.
35. В тех случаях, когда гражданство приобретается автоматически, государство обычно не выдает никаких документов в рамках данной процедуры. В таких случаях, как правило, регистрация рождения подтверждает место рождения лица и его происхождения и тем самым является доказательством приобретения гражданства либо по принципу почвы (*jus soli*), либо по принципу крови (*jus sanguinis*), но не является формальным основанием для приобретения гражданства<sup>24</sup>.

21 Следует обратить внимание на то, что нельзя сделать вывод о том, является ли данное лицо гражданином (или было лишено гражданства), пока не будет полностью проведена такая процедура; см. ниже п. 50.

22 Ходатайства о натурализации или другие документы, поданные в рамках неавтоматической процедуры приобретения гражданства, не считаются достаточными доказательствами принятия государством решения о статусе гражданства данного лица.

23 Однако, в некоторых случаях правопреимства государств, гражданство государства-правопреемника не предоставляется автоматически; вместо этого используются неавтоматические режимы приобретения гражданства. См. обзор практики государств в публикации International Law Commission, *Articles on the Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States with commentaries* [Комиссия по международному праву, «Статьи о гражданстве физических лиц в связи с правопреимством государств, с комментариями»], 3 апреля 1999 г., <http://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>.

24 *Jus soli* и *jus sanguinis* – два главных принципа, регулирующих приобретение гражданства в правовой системе государств соответственно по месту рождения и по происхождению от гражданина.

36. Когда рассматриваются автоматические режимы приобретения или утраты гражданства, компетентной властью является любое государственное учреждение, уполномоченное определять статус гражданства лица только в смысле уточнения этого статуса, а не принятия решения о предоставлении или лишении гражданства. Примерами таких органов являются паспортные службы или, в ограниченном числе государств, служащие органов записи актов гражданского состояния (там, где гражданство указывается в актах гражданского состояния, в частности, при регистрации рождения). Возможно, что в конкретном случае может идти речь о нескольких компетентных органах власти, так как ряд органов может на законных основаниях занимать ту или иную позицию в отношении гражданства лица в рамках выполнения возложенных на них функций.

*(v) Рассмотрение случаев, когда практика государства противоречит автоматическим режимам приобретения гражданства*

37. В тех случаях, когда компетентные власти обращаются с лицом как с негражданином, даже если это лицо, как представляется, соответствует критериям автоматического приобретения гражданства в силу действия законов данного государства, именно позиция этих органов, а не буква закона играет определяющую роль для вывода о том, что данное государство не считает это лицо гражданином. Такая ситуация часто возникает в случае, когда в государственных учреждениях распространена дискриминация в отношении определенной группы населения, или когда на практике систематически игнорируется закон, регулирующий автоматическое приобретение гражданства по рождению, а вместо этого к заявителям выдвигается требование о предоставлении дополнительных доказательств их связей с данным государством<sup>25</sup>.

*(vi) Оценка гражданства в отсутствие доказательств позиции компетентных властей*

38. Возможны случаи, когда лицо никогда не вступало в контакт с компетентными властями государства, вероятно, по той причине, что гражданство было приобретено автоматически при рождении, а данное лицо проживало в регионе, где отсутствуют государственные службы, и никогда не обращалось за удостоверением личности или паспортом. В таких случаях важно оценить общее отношение государства к вопросу о статусе гражданства лиц, находящихся в подобной ситуации. Если у государства хорошие показатели по признанию, без какой бы то ни было дискриминации, статуса гражданства всех лиц, которые, как представляется, подпадают под действие соответствующего законодательства, например, относительно того, каким образом рассматриваются заявления о выдаче удостоверения личности, то это может означать, что это государство считает данное лицо своим гражданином. Если же лицо принадлежит к группе, члены которой регулярно полу-

<sup>25</sup> Если законы государства предусматривают автоматическое приобретение гражданства, но на практике государство устанавливает дополнительные требования к приобретению гражданства, то это не отменяет автоматического характера закона о гражданстве. Это скорее указывает на то, что данное государство на практике не считает гражданами тех лиц, которые не отвечают этим не предусмотренным законом требованиям, что потенциально делает их апатридами согласно определению по статье 1(1).



чают отказы в выдаче документов, удостоверяющих личность, выдаваемых исключительно гражданам данного государства, то это может означать, что государство не считает данное лицо своим гражданином.

*(vii) Роль консульских органов*

39. Роль консульских органов заслуживает особого внимания. Консульство может быть компетентным органом власти, отвечающим за осуществление необходимого действия в рамках неавтоматического механизма приобретения гражданства. Это происходит, например, в случаях, когда законы государства требуют регистрации детей, родившихся у граждан этого государства за границей, в консульстве как обязательного условия для приобретения ими гражданства родителей. Таким образом, консульство в стране рождения такого ребенка будет компетентным органом власти и его позиция в отношении гражданства этого ребенка будет иметь решающее значение, если предположить, что не требуется учитывать какие-либо последующие механизмы. Если лицо получило отказ в такой регистрации или не имеет возможность подать заявление о регистрации, оно не считается гражданином в целях статьи 1(1).
40. Консульства могут считаться компетентной властью и в других отношениях. Если заявители обращаются в консульство за помощью, например, по поводу продления срока действия паспорта или по поводу уточнения статуса их гражданства, то по закону консульство обязано занять ту или иную позицию относительно статуса гражданства данного лица в рамках своих полномочий по предоставлению консульской защиты. При этом оно выступает в качестве компетентного органа власти. Это также происходит в случае, когда консульство отвечает на запросы других государств относительно статуса гражданства того или иного лица. Если консульство является единственным компетентным органом, определяющим статус гражданства лица, то позиция консульства обычно имеет решающее значение. В тех случаях, когда другие компетентные власти также выразили свою позицию в отношении статуса гражданства данного лица, их позиция должна быть всесторонне сопоставлена с позицией, занятой консульскими органами<sup>26</sup>.

*(viii) Запросы в компетентные власти*

41. В некоторых случаях лицо или государство могут обращаться к компетентным властям по поводу уточнения статуса гражданства какого-либо лица. Такая необходимость обычно возникает в случаях, когда действует автоматический режим приобретения или утраты гражданства или когда лицо, возможно, приобрело гражданство или было лишено гражданства в неавтоматическом режиме, но не располагает никакими документальными подтверждениями этого факта. Такие запросы могут либо оставаться без ответа, либо компетентные органы могут отказаться предоставить какую-либо информацию. Выводы об отсутствии ответа следует делать только по истечении разумного периода времени. Если компетентный орган в принципе никогда не отвечает на подобные запросы, то само по себе

26 См. п. 44 относительно веса, придаваемого органам, уполномоченным выдавать документы, удостоверяющие личность, в которых упоминается статус гражданства.

отсутствие ответа не должно служить основанием для какого-либо вывода. И, наоборот, если государство обычно отвечает на такие запросы, то отсутствие ответа, как правило, является весомым подтверждением того, что данное лицо не является гражданином данного государства. Если компетентный орган дает формальный ответ на запрос и ясно, что данный орган не изучал конкретные обстоятельства дела данного лица, то такой ответ не имеет большого значения. В любом случае позицию компетентного органа власти по запросу о статусе гражданства следует рассматривать в сравнении с позицией, занятой другим компетентным органом или органами, участвующими в рассмотрении дела данного лица<sup>27</sup>.

*(ix) Непоследовательное отношение со стороны компетентных властей*

42. Оценка позиций компетентных властей усложняется, если имело место непоследовательное отношение различных государственных субъектов к данному лицу. Например, лицу могло быть разрешено получать государственные пособия, которые в соответствии с законом и практикой предусмотрены для граждан государства, однако по достижении совершеннолетия ему могли отказать в выдаче паспорта. В зависимости от конкретных обстоятельств дела непоследовательные действия могут представлять собой случаи нарушения прав гражданина, в результате которых данное лицо так и не смогло получить гражданство этого государства либо было лишено гражданства или утратило его.
43. В случаях, когда есть доказательство того, что лицо приобрело гражданство по неавтоматической процедуре, зависящей от действия государственного органа, последующий отказ других государственных органов в правах, обычно предоставляемых гражданам, указывает на то, что права данного лица нарушаются. С учетом вышесказанного, в определенных обстоятельствах характер последующего обращения может указывать на то, что государство изменило свою позицию в отношении статуса гражданства данного лица, либо на то, что гражданство прекращено.
44. Даже если приобретение или лишение гражданства, возможно, произошло автоматически либо вследствие формального действия лица, государственные органы, тем не менее, во многих случаях впоследствии подтверждают факт приобретения или лишения гражданства. Как правило, это осуществляется посредством процедур выдачи документов, удостоверяющих личность. Что касается механизмов приобретения или утраты гражданства либо автоматически, либо вследствие формального действия лица, то больший вес придается мнению компетентных властей, отвечающих за выдачу документов, удостоверяющих личность, которые представляют собой доказательство гражданства, как то паспорта, свидетельства о гражданстве в тех странах, где такие документы выдаются только гражданам, и удостоверения личности<sup>28</sup>.

---

27 Следует отметить, что в случае неавтоматического изменения статуса гражданства, требующего действия со стороны государства, наличие (или отсутствие) документов, обычно выдаваемых в рамках осуществления вышеупомянутого действия государства, будет иметь решающее значение для установления гражданства. См. п. 33.

28 Другие органы действительно могут консультироваться с этим компетентным органом, формируя свою позицию в отношении гражданства лица.

*(x) Гражданство, приобретенное по ошибке или недобросовестно*

45. Если действие компетентного органа в рамках неавтоматического механизма было осуществлено ошибочно (например, вследствие неправильного понимания применяемого закона) или недобросовестно, это само по себе не делает статус гражданства данного лица, приобретенный таким образом, недействительным. Это вытекает из обычного значения терминов, используемых в статье 1(1) Конвенции 1954 г. Сказанное верно и в тех случаях, когда статус гражданства лица меняется в результате его мошеннического заявления либо заявления, содержащего непреднамеренные ошибки в существенных фактах. Для целей данного определения предоставление гражданства посредством неавтоматической процедуры следует считать действительным даже в тех случаях, когда для такого предоставления нет правового основания<sup>29</sup>. В некоторых ситуациях, однако, государство в случае выявления ошибочных или недобросовестных действий касательно рассматриваемой процедуры предоставления гражданства впоследствии осуществляет действия по лишению данного лица гражданства, и это необходимо будет учитывать при определении позиции государства в отношении статуса гражданства лица на данный момент.
46. Последствия мошеннических или ошибочных действий при приобретении гражданства следует отличать от мошеннического приобретения документов, которые могут быть предъявлены как доказательство гражданства. Эти документы не обязательно будут подтверждать вывод о статусе гражданства, так как во многих случаях они не будут связаны с каким бы то ни было механизмом приобретения гражданства, автоматическим или неавтоматическим, который был фактически применен по отношению к данному лицу.

*(xi) Влияние процедур обжалования/пересмотра решений*

47. В случаях, когда статус гражданства лица стал предметом производства по пересмотру или обжалованию, проводимого судебным или иным органом, решение этого органа должно быть принято во внимание. В государствах, в которых в целом соблюдается верховенство права<sup>30</sup>, решение апелляционной/надзорной инстанции обычно является позицией государства в отношении гражданства лица для целей статьи 1(1), если по национальному законодательству ее решения являются обязательными для органов исполнительной власти<sup>31</sup>. Таким образом, если последующие действия властей по отношению к лицу не соответствуют

29 Эту ситуацию следует отличать от ситуации, где негражданину просто предоставляются привилегии, связанные с гражданством.

30 «Верховенство права» описано в Докладе Генерального секретаря ООН 2004 г. следующим образом: «Речь идет о таком принципе управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами, и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека». См. Совет Безопасности ООН, Доклад Генерального секретаря «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», 23 августа 2004 г., S/2004/616, <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, п. 6

31 Исключение составляет ситуация, когда по национальному законодательству судебное решение является лишь рекомендацией и не имеет обязательной силы для властей.

решению надзорного органа касательно гражданства этого лица, то это следует рассматривать как случай несоблюдения прав гражданина, а не как то, что данное лицо не является гражданином.

48. В странах, где исполнительная власть может безнаказанно игнорировать позиции судебных или иных надзорных органов (даже тех, которые имеют обязательную силу с правовой точки зрения), может быть оправдан другой подход. Например, такая ситуация может иметь место в государствах, где в государственных учреждениях широко распространена практика дискриминации по отношению к определенной группе населения. В таких случаях позиция государственных органов относительно того, что такие группы не являются гражданами, будет иметь решающее значение по сравнению с позицией судебных органов, которые отстаивают права таких групп на гражданство.
49. Возможны ситуации, когда решение суда по делу, не имеющему прямого отношения к лицу, имеет правовые последствия для статуса гражданства этого лица. Если в соответствии с национальным законодательством, решение меняет статус гражданства лица, то это решение, как правило, является окончательным в отношении его гражданства (с учетом оговорки о верховенстве права, приведенной в предыдущем пункте). Такая ситуация может возникать, например, в тех случаях, где толкование положения, регулирующего механизм автоматического приобретения гражданства, приводит к распространению сферы действия этого положения на целую категорию населения, без необходимости каких-либо действий со стороны как данных лиц, так и правительства<sup>32</sup>.

*(xii) Временные рамки*

50. Гражданство лица следует оценивать по состоянию на момент определения его права на гражданство по Конвенции 1954 г. Эта оценка не является ни историческим экскурсом, ни прогнозом. Необходимо дать ответ на следующий вопрос: является ли лицо на момент определения согласно статье 1(1) гражданином рассматриваемого государства или рассматриваемых государств? Таким образом, когда лицо находится в процессе приобретения гражданства, но эти процедуры еще не завершены, то данное лицо не может считаться гражданином в контексте статьи 1(1) Конвенции 1954 г.<sup>33</sup> Аналогичным образом, в тех случаях, когда требования или процедуры в отношении утраты гражданства, лишения гражданства или отказа в гражданстве соблюдены или выполнены только частично, данное лицо по-прежнему является гражданином в контексте определения понятия «лицо без гражданства».

---

<sup>32</sup> Например, это имело бы место в случае вынесения судом решения о том, что положение национального законодательства, регулирующее автоматическое приобретение гражданства лицами, рожденными на территории страны до определенной даты, применимо ко всей этнической группе населения, несмотря на заявления правительства о противоположном.

<sup>33</sup> Такой же подход применяется в тех случаях, когда лицом не были использованы или исчерпаны все средства правовой защиты в связи с отказом в предоставлении гражданства или лишением гражданства.

*(xiii) Добровольный отказ от гражданства*

51. Добровольный отказ от гражданства связан с актом свободного волеизъявления, посредством которого лицо само отказывается от своего статуса гражданства. Обычно это осуществляется в форме устного или письменного заявления. Последующее прекращение гражданства может быть автоматическим или осуществляться по усмотрению властей<sup>34</sup>. В некоторых государствах добровольный отказ от гражданства рассматривается как основание для исключения лица из сферы действия статьи 1(1). Это, однако, не допускается Конвенцией 1954 г. Предмет и цель Конвенции, заключающиеся в содействии реализации лицами без гражданства прав человека, в равной степени относятся к случаям добровольного и недобровольного лишения гражданства. Действительно, во многих случаях отказ от гражданства, возможно, преследовал законную цель, например, выполнение условий для приобретения гражданства другой страны, и данное лицо, возможно, рассчитывало лишь на очень короткий период безгражданства. Вопрос о свободном выборе человека не имеет значения для определения права на признание в качестве лица без гражданства по статье 1(1); тем не менее, он может иметь отношение к вопросу дальнейшего обращения с данным лицом. В отличие от других апатридов, лица, добровольно отказавшиеся от гражданства, могут впоследствии приобрести таковое повторно. Наличие защиты в другом государстве может влиять на статус, который будет присвоен после признания. Данный вопрос изучается в части 3.

*(xiv) Концепция гражданства*

52. При оценке законов государства о гражданстве важно помнить о том, что терминология, используемая в разных странах для обозначения «гражданина», различается. Например, могут применяться другие формы для описания этого статуса: «citizen», «subject», «national» во французском языке и «nacional» в испанском. Более того, в рамках одного государства могут существовать различные категории гражданства, имеющие разные названия и соответствующие права. Конвенция 1954 г. направлена на смягчение негативного эффекта на человека существования отношений между гражданином и государством, не соответствующего основополагающему аспекту системы защиты прав человека с точки зрения достоинства и безопасности человека. Таким образом, определение лица без гражданства в статье 1(1) включает в себя концепцию гражданина, которая отражает формальную связь политического и правового характера между лицом и конкретным государством. Это отличается от концепции гражданства, связанной с принадлежностью к религиозной, языковой или этнической группе<sup>35</sup>. Как таковая, изложенная в Конвенции 1954 г. концепция гражданина согласуется с традиционным пониманием этого термина в международном праве: это лица, на которых, по мнению государства, распространяется юрисдикция последнего в вопросах гражд-

34 Добровольный отказ от гражданства следует отличать от утраты гражданства по причине несоблюдения формальностей, включая случаи, когда лицо осведомлено о соответствующих требованиях, но, тем не менее, игнорирует их.

35 Это значение гражданства можно найти, к примеру, в определении понятия «беженец» в статье 1(A)2 Конвенции 1951 г., в частности, во фразе «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, *гражданства*...» (курсив наш).

данства, включая право на предъявление претензий к другим государствам за их ненадлежащее обращение с данным лицом.

53. В случаях, когда государства предоставляют правовой статус определенным группам лиц, на которых, по их мнению, распространяется их юрисдикция в силу связи с государствам в форме гражданства, а не в силу формы проживания, лицо, относящееся к этой категории будет «гражданином» с точки зрения Конвенции 1954 г. В целом такой статус будет, как минимум, связан с правом на въезд, повторный въезд и проживание на территории государства; однако возможны ситуации, когда, по историческим причинам, въезд разрешается только на принадлежащую государству территорию, находящуюся за пределами метрополии. Тот факт, что с различными категориями гражданства в рамках одного государства ассоциируются различные права, не препятствует обращению с субъектами этих прав как с «гражданами» в контексте статьи 1(1). Не препятствует этому и то, что в некоторых странах права, связанные с гражданством, меньше по объему, нежели права, которыми пользуются граждане других государств, или по сути не достигают того объема прав, который требуется согласно обязательствам по международному праву в области прав человека<sup>36</sup>. Хотя проблема умаления прав может вызывать вопросы относительно эффективности гражданства и нарушений обязательств по международному праву в области прав человека, это не относится к применению определения понятия «лицо без гражданства» в Конвенции 1954 г.<sup>37</sup>
54. В понятии «гражданин», сформулированном в статье 1(1), отсутствуют требования в отношении «подлинной» или «эффективной» связи<sup>38</sup>. Гражданство по своей природе отражает связь между государством и индивидом, зачастую в силу его рождения на территории или наследования гражданства от гражданина данного государства, что в большинства стран часто очевидно в критериях приобретения гражданства. Тем не менее, лицо все равно может являться «гражданином» в понимании статьи 1(1), даже если оно не родилось на территории государства предполагаемого гражданства или не проживает постоянно в этом государстве.
55. Согласно международному праву государства имеют полномочия на широкое усмотрение в вопросах предоставления и лишения гражданства. Эти полномочия могут быть обозначены договором. В частности, в глобальных и международных договорах в области прав человека существует множество ограничений касательно дискриминации, например, по признаку расы, которые имеют отношение к предоставлению,

36 Следует обратить внимание на то, что именно права, которые обычно ассоциируются с гражданством, имеют значение, а не то, соблюдаются ли в действительности эти права в отношении конкретного лица.

37 Исторически сложилось так, что в международном праве, как оказывается, нет никаких требований о том, чтобы гражданство имело конкретное содержание в контексте прав физических лиц, в отличие от создания определенных межгосударственных обязательств.

38 Эти концепции возникли в области дипломатической защиты, т.е. в сфере обычного международного права, которая регулирует право государства предпринимать дипломатические и иные меры в отношении другого государства от имени своего гражданина, чьи права и интересы были ущемлены другим государством. Комиссия по международному праву недавно подчеркнула причины, по которым эти концепции не следует применять вне рамок ограниченного ряда обстоятельств; см. стр. публикации Комиссии *Articles on Diplomatic Protection with commentaries* (сноска 7 выше).

утрате и лишению гражданства<sup>39</sup>. В обычном международном обычном праве такие запреты не настолько четкие, хотя одним из примеров может служить лишение гражданства по признаку расы.

56. Не следует попустительствовать фактам предоставления, отказа в предоставлении или лишения гражданства в нарушение международных обязательств. При этом, однако, незаконность на международном уровне в целом не имеет отношения к целям статьи 1(1). Альтернатива этому означала бы, что лицо, лишенное гражданства в порядке, не совместимом с международным правом, считалось бы, тем не менее, «гражданином» в понимании статьи 1(1), а это шло бы вразрез с предметом и целью Конвенции 1954 г.<sup>40</sup>

39 Примером может служить статья 9 Конвенции 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая гарантирует, что все женщины должны иметь равные с мужчинами права в отношении передачи гражданства своим детям и в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства (обычно после вступления в брак с иностранцем).

40 Исключением из этого общего подхода могут быть ситуации, когда нарушение международного права равносильно нарушению императивной нормы международного права. В таких обстоятельствах государства могут быть обязаны не признавать законными ситуации, вытекающие из такого нарушения. Это может означать непризнание статуса гражданства, включая, возможно, то, каким образом этот статус трактуется согласно определению в статье 1(1). Точный объем этого обязательства по обычному международному праву остается предметом дискуссий.





## ЧАСТЬ 2.

# ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА

### А. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

#### (1) Обзор

57. Государственные должностные лица могут сталкиваться с вопросом о том, является ли то или иное лицо лицом без гражданства, в широком спектре ситуаций, что отражает важнейшую роль, которую гражданство играет в повседневной жизни. Например, рассмотрение статуса гражданства имеет большое значение, когда лица обращаются за получением паспортов или документов, удостоверяющих личность, ищут законное место жительства или работу в государственном секторе, хотят реализовать свои избирательные права, проходят военную службу или пытаются получить услуги от государственных служб. Вопрос гражданства и безгражданства может возникать, когда право человека на пребывание в стране оспаривается в рамках процедур выдворения из страны. При определении статуса беженца гражданство зачастую служит ключом к выявлению страны (или стран), в отношении которой (которых) следует проанализировать утверждения данного лица о наличии вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований. Оценка безгражданства будет необходима в том случае, когда лицо добивается применения к нему гарантий, предусмотренных в Конвенции 1961 г. Эти примеры показывают, что определение безгражданства необходимо в целом ряде судебных и административных процедур. Однако, настоящее Руководство касается процедур, которые направлены специально, если не исключительно, на определение того, является ли то или иное лицо лицом без гражданства.

#### (2) Определение безгражданства и право на гражданство

58. Процедуры определения безгражданства, как правило, помогают государствам выполнять свои обязательства по Конвенции 1954 г. Однако их применение может быть нецелесообразным в отношении определенных категорий лиц без гражданства. Безгражданство может возникать как в миграционном контексте, так и вне его; в каждой стране специфика безгражданства может соответствовать тому или иному сценарию либо быть смешанной. Некоторые категории лиц без гражданства вне миграционного контекста находятся в своей «собственной стране» и могут называться «группами *in situ*»<sup>41</sup>. Для этих групп процедуры определения, имеющие целью получение ими статуса лиц без гражданства, применять нецелесообразно ввиду их давних связей с

<sup>41</sup> Выражение «собственная страна» заимствовано из статьи 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в соответствии с тем, каким образом данное положение интерпретируется Комитетом ООН по правам человека.

этими странами. Согласно существующим международным стандартам и практике государств в сфере сокращения безгражданства, такие связи подразумевают долговременное обычное проживание или проживание на момент правопреемства государства. В зависимости от положения рассматриваемых категорий населения, государствам может быть рекомендовано проведение адресных кампаний по установлению гражданства или осуществление мероприятий по подтверждению гражданства вместо процедур определения гражданства<sup>42</sup>.

59. Адресные кампании по установлению гражданства проводятся с целью разрешения ситуации безгражданства путем предоставления гражданства вместо определения соответствующих лиц как апатридов и наделения их соответствующим статусом. Такие кампании были проведены в ряде государств в отношении категорий лиц без гражданства, давно проживающих на их территории, в некоторых случаях – с помощью УВКБ ООН. Даже при проведении государствами кампаний по установлению гражданства все равно следует ввести процедуры определения безгражданства для лиц без гражданства, которые не относятся к населению *in situ*, так как характеристика лиц без гражданства в конкретной стране может быть смешанной или изменяться со временем.
60. Процедуры подтверждения гражданства помогают лицам, проживающим на территории страны, в случаях, когда они испытывают трудности с получением подтверждения своего статуса гражданства. Такие процедуры часто подразумевают доступный, оперативный и простой процесс документального подтверждения существующего гражданства, в том числе гражданства другого государства.
61. Процедурные требования как к кампаниям по установлению гражданства, так и к процедурам подтверждения гражданства будут похожи на те, которые применяются в процедурах определения безгражданства на практике, поскольку они должны отражать доступные в данном государстве формы доказательств и трудности, с которыми сталкиваются заявители при подтверждении своего статуса гражданства. В некоторых случаях можно обойтись без документальных доказательств; вместо них может быть достаточно свидетельского показания под присягой членов общины о том, что данное лицо отвечает установленным критериям по законодательству о гражданстве, таким как рождение на территории данной страны или происхождение от родителя, являвшегося ее гражданином.

---

42 См. п. 50 публикации УВКБ ООН «Стратегия УВКБ ООН в сфере безгражданства. Концептуальная записка», март 2010 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>: «... не следует выделять ресурсы для формального определения статуса безгражданства в тех случаях, когда реальной и непосредственной целью является приобретение, восстановление или подтверждение гражданства этой группой людей. Это, как правило, происходит в затянувшихся ситуациях, когда большая группа людей имеет существенные связи только с тем государством, в котором они проживают»

## **В. УСТАНОВЛЕНИЕ ПРОЦЕДУР ОПРЕДЕЛЕНИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА**

### **(1) Разработка и положение процедур определения безгражданства**

62. Государства обладают широкой свободой усмотрения при разработке и применении процедур определения безгражданства, так как в Конвенции 1954 г. об этом ничего не сказано. На выбор подхода будут влиять местные факторы, как то предполагаемая численность и состав апатридов, а также сложность правовых и доказательственных вопросов, которые следует изучить. Однако, чтобы такие процедуры были эффективными, определение безгражданства должно быть конкретной, хотя и не обязательно единственной, целью рассматриваемого механизма.
63. Существующая практика государств в отношении положения процедур определения безгражданства в государственных административных структурах различается, что отражает специфику ту или иной страны. Государства могут выбирать между централизованной процедурой и процедурой, проводимой местными властями. Централизованные процедуры более предпочтительны, так как они с большей вероятностью позволяют повысить необходимый уровень компетентности должностных лиц, проводящих определение статуса. Обеспечению легкого доступа заявителей из различных районов страны можно способствовать путем реализации ряда мер: например, можно разрешить подавать письменные заявления в местные органы для последующего направления на рассмотрение в центральный орган, ответственный за принятие решения, который может координировать и направлять процесс надлежащего рассмотрения фактов, относящихся к делу, на местном уровне, включая проведение личного собеседования с заявителем.
64. Установление того, является ли данное лицо лицом без гражданства, может оказаться сложной и серьезной задачей, но в интересах как государств, так и лиц без гражданства процедуры определения статуса должны быть как можно более простыми, справедливыми и эффективными. С этой целью некоторые государства могут рассмотреть возможности доработки существующих административных процедур с включением в них процедуру определения безгражданства. Следует учитывать такие факторы, как административные возможности, имеющийся опыт в вопросах безгражданства, а также предполагаемая численность и характеристики лиц без гражданства. Важно, чтобы в любой комбинированной процедуре обеспечивалось четкое понимание и надлежащее применение понятия «лицо без гражданства», а также соблюдение процедурных гарантий и критериев доказательности.
65. Некоторые государства могут избрать путь включения процедур определения безгражданства в сферу компетенции иммиграционных органов. Другие государства могут возложить функцию определения безгражданства на орган, отвечающий за вопросы гражданства, например, рассматривающий заявления о получении гражданства или запросы на подтверждение гражданства. Это было бы особенно уместным в случае,

когда рассматриваемые лица, возможно, проживают на территории данного государства на протяжении длительного периода времени.

66. Поскольку некоторые лица без гражданства могут также являться беженцами, государства могут рассмотреть возможность объединения определения безгражданства и определения статуса беженца в одну процедуру. Требования о конфиденциальности в отношении заявлений лиц, ищущих убежище, и беженцев должны соблюдаться независимо от формы и места проведения процедуры определения безгражданства<sup>43</sup>.
67. Большое значение при планировании процедур определения безгражданства будут иметь соображения касательно ресурсов – как финансовых, так и человеческих. В странах, проводящих процедуру определения безгражданства, количество заявителей невелико. Связанные с этим затраты можно компенсировать за счет экономии, достигаемой благодаря разгрузке других административных механизмов, к которым могут обращаться лица без гражданства, как то запросы о предоставлении других форм иммиграционного статуса.

## **(2) Доступ к процедурам**

68. Для того, чтобы процедуры были справедливыми и эффективными, к ним должен быть обеспечен доступ. Распространение информации, в том числе, где это целесообразно, посредством адресных информационных кампаний и проведения консультаций по процедурам, облегчает доступ лиц без гражданства к такому механизму. Учитывая, что люди иногда не осведомлены о процедурах определения безгражданства или не решаются подать заявление на получение статуса лица без гражданства, будет целесообразно с практической точки зрения предусмотреть в процедурах гарантии, позволяющие государственным органам инициировать такую процедуру.
69. Каждое лицо, находящееся на территории государства, должно иметь доступ к процедурам определения безгражданства. В Конвенции не предусмотрены положения, согласно которым, лица, ходатайствующие об определении безгражданства, должны находиться на территории государства на законных основаниях. Такое требование особенно несправедливо с учетом того, что само отсутствие гражданства лишает многих апатридов именно тех документов, которые необходимы для въезда в какое-либо государство или проживание на его территории на законных основаниях.
70. Конвенция также не содержит оснований для установления сроков подачи заявлений о предоставлении статуса безгражданства. Такие временные рамки могут произвольно лишить лиц возможности получения защиты по Конвенции 1954 г.

---

<sup>43</sup> Подробнее о координации процедур определения статуса беженца и определения безгражданства см. пп. 78-82.

### (3) Процедурные гарантии

71. Процедуры определения безгражданства должны быть предусмотрены на законодательном уровне. Введение процедур в законодательном порядке обеспечивает их справедливость, прозрачность и ясность. Процедурные гарантии являются основополагающим элементом процедур определения безгражданства. В этом контексте необходимы гарантии надлежащей правовой процедуры, которые следует интегрировать в административно-правовые процедуры, включая процедуры определения статуса беженца. Исходя из этого, государствам предлагается предусмотреть следующие гарантии:
- информация о критериях соответствия, процедуре определения безгражданства и правах, связанных с признанием безгражданства широко распространяется властями на ряде языков; для всех заявителей проводятся консультации касательно процедур на понятном для них языке;
  - обеспечено право на собеседование с сотрудником, принимающим решение;
  - ходатайства подаются в письменном виде, при необходимости в этом оказывается помощь;
  - оказывается помощь с письменным и устным переводом при составлении письменных ходатайств и проведении собеседований;
  - каждый член семьи имеет право подать отдельное ходатайство;
  - взрослый может подавать ходатайство от имени ребенка, находящегося на его иждивении; предусмотрены также особые процедурные гарантии для несопровождаемых детей;
  - ребенок имеет право быть выслушанным, если он способен сформулировать и выразить мнение;
  - заявители должны иметь доступ к услугам консультантов по юридическим вопросам; при наличии бесплатной правовой помощи, она должна предлагаться заявителям, не имеющим финансовых средств;
  - решения по существу ходатайства принимаются с учетом индивидуальных обстоятельств дела, со ссылкой на информацию о стране происхождения, касающуюся законодательства о гражданстве и практики соответствующих государств, включая информацию о законодательстве и практике его применения в предшествующие периоды времени, имеющих отношение к рассматриваемому делу;
  - если решение принимается судебным органом, то процесс должен иметь дознавательный, а не состязательный характер;
  - решения принимаются в письменном виде с приведением обоснования;
  - решения принимаются и доводятся до сведения заявителя в разумные сроки;
  - обеспечивается право на обжалование;
  - гарантируется доступ к УВКБ ООН.
72. Чтобы обеспечить справедливость и эффективность процедур, государствам рекомендуется воздерживаться от высылки заявителей с их территории до получения результата процедуры определения безгражданства.

73. Следует обеспечить право заявителей на индивидуальное собеседование и необходимую помощь с письменным и устным переводом на протяжении всего процесса с тем, чтобы заявители имели возможность в полной мере изложить свое дело, предоставить и уточнить информацию, существенную для ходатайства. Эти процедурные гарантии также позволяют сотруднику, принимающему решение, изучить все неясности в отдельных случаях.
74. В интересах всех сторон осуществлять определение безгражданства как можно более оперативно, но с учетом наличия разумного периода времени для сбора доказательств. Несколько стран установили сроки, в которые органы, осуществляющие определение безгражданства, должны принять решение по ходатайству о предоставлении статуса лица без гражданства. По делам, где непосредственно имеющиеся в распоряжении доказательства убедительны, а ходатайство о предоставлении статуса лица без гражданства явно обоснованно, проведение справедливых и эффективных процедур может потребовать лишь нескольких месяцев для принятия окончательного решения.
75. В целом нежелательно, чтобы решение в первой инстанции принималось позднее, чем через шесть месяцев с момента подачи ходатайства, поскольку это продлевает период пребывания заявителя в незащищенном положении. Вместе с тем, при исключительных обстоятельствах может быть целесообразным продлить срок рассмотрения ходатайства до 12 месяцев, что позволит получить время для направления запросов в другое государство касательно статуса гражданства данного лица, когда существует вероятность получения обстоятельного ответа на такой запрос в течение вышеуказанного срока<sup>44</sup>.
76. Действующее право на обжалование отрицательного решения, принятого в первой инстанции, - важная гарантия в процедуре определения безгражданства. Процедура обжалования должна проводиться независимым органом. Заявитель должен иметь доступ к услугам консультанта по юридическим вопросам, и при наличии доступной бесплатной правовой помощи она должна предлагаться заявителям, не имеющим финансовых средств.
77. Следует обеспечить возможность обжалования как в части фактов, так и в части законодательства, так как существует вероятность того, что была проведена неправильная оценка доказательств на уровне первой инстанции. Решение о том, может ли апелляционный орган принять собственное решение по вопросу о соответствии критериям Конвенции 1954 г. или же он может просто отменить решение органа первой инстанции и отправить дело обратно на пересмотр органом, отвечающим за определение статуса безгражданства, государство принимает по своему усмотрению. Этот выбор, как правило, будет отражать общий подход к такого рода делам в правовой или административной системе данного государства. Кроме того, государство может предусмотреть возможность последующего пересмотра, который касается исключительно вопросов права и может быть ограничен процессуальными нормами соответствующей судебной системы.

<sup>44</sup> Это подчеркивает важность обеспечения заявителям надлежащего стандарта обращения в течение процесса определения безгражданства. См. ниже часть 3.

## С. КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ОПРЕДЕЛЕНИЕМ СТАТУСА БЕЖЕНЦА И ОПРЕДЕЛЕНИЕМ БЕЗГРАЖДАНСТВА

78. Когда заявитель одновременно подает ходатайство о предоставлении статуса беженца и ходатайство о предоставлении статуса лица без гражданства, важно, чтобы каждое из этих ходатайств было рассмотрено и оба вида статуса были четко определены. Это связано с тем, что защита по Конвенции 1951 г., в целом, предусматривает более значительный объем прав на национальном уровне, нежели защита по Конвенции 1954 г. Тем не менее, возможны случаи, когда статус беженца прекращается до получения лицом гражданства, что обуславливает необходимость предоставления ему международной защиты как лицу без гражданства.
79. Поскольку лицо без гражданства также может являться беженцем или иметь право на дополнительную форму защиты<sup>45</sup>, государства должны обеспечить соблюдение в процедурах определения безгражданства требований о конфиденциальности в отношении тех беженцев, которые могут одновременно являться апатридами. Каждый заявитель, проходящий процедуру определения безгражданства, с самого начала должен быть уведомлен о необходимости рассмотрения вопросов, связанных с убежищем, если таковые возникают<sup>46</sup>. Личность беженца или лица, ищущего убежище, не должна раскрываться властям страны происхождения данного лица. Как рассматривается ниже в пп. 96-99, в обязанности сотрудников, занимающихся вопросами определения безгражданства, может входить направление запросов в органы власти иностранных государств касательно заявителей, что может поставить под угрозу конфиденциальность, на которую беженцы и лица, ищущие убежище, имеют право. В таком случае необходимо продолжить процедуру определения статуса беженца, а рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса лица без гражданства приостановить.
80. Если определение статуса беженца и определение безгражданства проводятся как отдельные процедуры, а определение безгражданства может быть осуществлено без обращения к властям страны происхождения, то обе процедуры могут проводиться параллельно. Вместе с тем, в случаях, когда факты, выявленные в рамках одной процедуры, могут использоваться в другой процедуре, для обеспечения максимальной эффективности может быть целесообразно сначала провести собеседования, сбор и оценку информации о стране происхождения в рамках процедуры определения статуса беженца.
81. Аналогичным образом, в случае, когда определение статуса беженца и определение безгражданства объединены в одну процедуру, а заявитель ходатайствует о предоставлении обоих статусов, важно, чтобы сотрудник, рассматривающий дело, проводил определение статуса бе-

45 см. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №103 (LVI) 2005г. о дополнительных формах защиты, <http://www.unhcr.org/43576e292.html>

46 Аналогичным образом, следует информировать лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, о возможности подачи ходатайства о признании лицом без гражданства.

женца и определение безгражданства одновременно<sup>47</sup>. Если без обращения к властям иностранного государства невозможно определить является ли данное лицо апатридом, то следует продолжить процедуру определения статуса беженца.

82. Как в отдельных, так и в совмещенных процедурах при определенных обстоятельствах следует обеспечить заявителю возможность возобновить ранее приостановленное рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса лица без гражданства. Возобновление рассмотрения ходатайства возможно в следующих случаях, когда:

- по ходатайству о предоставлении статуса беженца принято отрицательное решение;
- статус беженца предоставлен, но впоследствии прекращен;
- статус беженца аннулирован, поскольку не соблюдены критерии включения, предусмотренные статьей 1A(2) Конвенцией 1951 г.<sup>48</sup>; или
- появились дополнительные доказательства того, что данное лицо является лицом без гражданства.

Аналогичные соображения применимы к лицам, которые одновременно ходатайствуют о предоставлении статуса лица без гражданства и дополнительной формы защиты.

## D. ОЦЕНКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

### (1) Виды доказательств

83. Определение безгражданства требует комплексной оценки как фактов, так и норм права. Такие дела невозможно разрешить только посредством анализа законодательства о гражданстве, поскольку определение понятия «лицо без гражданства» требует оценки применения этих законов на практике, в той степени, в которой судебные решения соблюдаются государственными служащими<sup>49</sup>. Виды доказательств, которые могут иметь значение в данном контексте, можно разделить на две категории: доказательства, относящиеся к личным обстоятельствам заявителя, и доказательства, касающиеся законодательства и других обстоятельств в рассматриваемом государстве.

84. Доказательства, касающиеся биографии заявителя, помогают установить, какие государства и процедуры, связанные с гражданством, необходимо рассмотреть при определении статуса его гражданства<sup>50</sup>. В любом случае к делу может относиться следующий исчерпывающий список доказательств:

47 Определение статуса беженца требует установления либо страны гражданской принадлежности заявителя, либо, в отношении лиц без гражданства, страны его прежнего обычного местожительства в целях оценки опасений заявителя стать жертвой преследований. См. УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, HCR/1P/4/ENG/REV.3, декабрь 2011 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>, пп. 87-93 и 101-105.

48 См. УВКБ ООН, Записка по вопросу о лишении статуса беженца, 22 ноября 2004 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>

49 Этот вопрос рассматривается выше в п. 48.

50 См. ниже п. 92.



- показания заявителя (например, письменное заявление, собеседование);
  - ответ(ы) органа власти иностранного государства на запрос о статусе гражданства данного лица;
  - документы, удостоверяющие личность (например, свидетельство о рождении, выписка из книг записи актов гражданского состояния, национальное удостоверение личности, регистрационный документ избирателя);
  - проездные документы (в том числе просроченные);
  - документы, касающиеся ходатайств о предоставлении гражданства или о подтверждении гражданства;
  - свидетельство о натурализации;
  - свидетельство об отказе от гражданства;
  - предыдущие ответы государств на запросы о гражданстве заявителя;
  - свидетельство о браке;
  - военный билет и (или) свидетельство об увольнении с военной службы;
  - школьные аттестаты;
  - медицинские справки и (или) записи (например, справки из больницы о рождении, карты прививок);
  - документы, удостоверяющие личность, и проездные документы родителей, супруга (супруги) и детей;
  - иммиграционные документы, как то виды на жительство в стране (странах) обычного местожительства;
  - другие документы, относящиеся к странам проживания (например, документы о трудоустройстве, свидетельства о собственности, договоры об аренде, школьные документы, свидетельства о крещении);
  - запись устных показаний под присягой соседей и членов общины.
85. Информация, касающаяся обстоятельств в рассматриваемой стране или странах, включает сведения о законах в сфере гражданства и прочих правовых актах, относящихся к делу, их применении и практике соответствующих государств, а также об общей правовой среде в этих юрисдикциях в плане исполнения судебных решений органами исполнительной власти. Эту информацию можно получить из целого ряда источников, как правительственных, так и неправительственных. Сложность законодательства о гражданстве и практики его применения в конкретном государстве может в некоторых случаях оправдывать обращение к показаниям экспертов.
86. Для того, чтобы информация о стране считалась точной, ее необходимо получить из надежных и непредвзятых источников, желательно из нескольких. Поэтому предпочтение отдается информации, полученной от государственных органов, непосредственно вовлеченных в механизмы, связанные с гражданством в соответствующем государстве, или от негосударственных субъектов, имеющих опыт работы в сфере мониторинга и рассмотрения таких вопросов. Важно постоянно обновлять информацию о стране с тем, чтобы учитывать изменения, вносимые в законодательство о гражданстве и в практику его применения в соответствующих странах. С учетом вышеизложенного используемая информация о стране

должна соответствовать по времени событиям, касающимся гражданства, которые рассматриваются в рамках данного дела. Кроме того, в тех случаях, когда практика должностных лиц, занимающихся применением законодательства государства о гражданстве, как представляется, отличается в зависимости от региона, это должно учитываться в отношении используемых доказательств, касающихся страны.

## **(2) Вопросы доказывания**

87. Органы власти, проводящие процедуры определения безгражданства, должны учитывать все имеющиеся доказательства в отношении ходатайства заявителя, как устные, так и письменные.
88. Определение понятия «апатрид» в статье 1(1) Конвенции 1954 г. требует доказывания отрицания, а именно того, что данное лицо не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона. Это создает существенные сложности для заявителей и указывает на то, как следует применять правила доказывания в процедурах определения безгражданства.

## **(3) Бремя доказательства**

89. Бремя доказательства в судебных разбирательствах касается вопроса о том, какая сторона несет ответственность за предоставление доказательств в поддержку ходатайства или заявления. В административном или судебном разбирательстве, как правило, истец изначально несет ответственность за обоснование своего требования. В рамках процедуры определения безгражданства бремя доказательства, в принципе, делится между сторонами, то есть и заявитель, и сотрудник, проводящий процедуру, должны сотрудничать между собой, чтобы получить доказательства и установить факты. Эта процедура носит совместный характер и призвана выяснить, подпадает ли заявитель под действие Конвенции 1954 г. Так, заявитель обязан быть правдивым, сообщить как можно более полную информацию о своем положении и предоставить все доказательства, которые он действительно может предоставить. Аналогичным образом, орган, отвечающий за определение безгражданства, обязан получить и предоставить все имеющиеся отношения к делу доказательства, которые этот орган действительно может предоставить. Этот несостязательный подход можно увидеть в практике ряда государств, которые уже проводят процедуры определения безгражданства.
90. Учитывая природу безгражданства, заявители, ходатайствующие о предоставлении статуса лица без гражданства, зачастую не могут обосновать свое ходатайство значительными документальными доказательствами, а то и вообще их не имеют. Органы, отвечающие за процедуру определения безгражданства, должны это учитывать и, когда это целесообразно, с пониманием относиться к свидетельским показаниям касательно отсутствия определенных видов доказательств<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Гибкость следует проявлять и в случаях, когда заявителям трудно получить документы, выдаваемые органом власти иностранного государства, с надлежащим нотариальным заверением или с официальными печатями.

#### (4) Стандарт доказательства

91. Как и в случае с бременем доказательства, стандарт, или порог, доказательства, необходимый для определения безгражданства, должен учитывать проблемы, присущие процессу доказывания безгражданства, особенно в свете последствий ошибочного отклонения ходатайства. Требование высокого стандарта доказательства безгражданства противоречило бы предмету и цели Конвенции 1954 г. Учитывая это, государствам рекомендуется принять тот же стандарт доказательства, что и стандарт, требуемый при определении статуса беженца, а именно: положительное решение о предоставлении статуса лица без гражданства принимается в том случае, когда установлено «в пределах разумного», что данное лицо не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона<sup>52</sup>.
92. Нет необходимости устанавливать отсутствие гражданства в отношении каждого государства мира. Следует учитывать только те государства, с которыми у данного лица имеется существенная связь, как правило, в силу его рождения на территории данного государства, наследования, брака, усыновления (удочерения) или обычного местожительства<sup>53</sup>. При этом, однако, безгражданство не будет установлено «в пределах разумного» в случае, когда орган, отвечающий за определение безгражданства, не может указать на четкие доказательства того, что данное лицо является гражданином определенного государства. Такие доказательства гражданства могут иметь форму, например, письменного подтверждения компетентным органом другого государства, отвечающим за принятие решений о натурализации, того, что заявитель является гражданином данного государства вследствие натурализации, либо форму информации, согласно которой по законодательству о гражданстве и правоприменительной практике другого государства заявитель автоматически приобрел гражданство последнего<sup>54</sup>.
93. Если заявитель отказался сотрудничать в установлении фактов, например, преднамеренно утаивая информацию, которая позволила бы установить его или ее личность, то заявитель не сможет доказать «в пределах разумного», свое безгражданство, даже когда орган, определяющий безгражданство, не может предоставить четкие доказательства наличия конкретного гражданства. Таким образом, ходатайство может быть отклонено, если только имеющиеся доказательства не подтверждают «в пределах разумного» факт безгражданства<sup>55</sup>. Такие дела, однако, необходимо отличать от случаев, когда заявитель не имеет возможности (в отличие от нежелания) предоставить подтверждающие доказательства и (или) свидетельства касательно своей биографии.

52 См. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (сноска 47 выше), п. 42. В контексте определения лицо может заявлять о наличии вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований, если оно может доказать «в пределах разумного, что его продолжительное пребывание в стране происхождения стало невыносимым для него по причинам, указанным в определении [понятия «беженец»].

53 См. выше п. 18.

54 См. выше пп. 27-44 о рассмотрении доказательств, полученных из других государств, в том числе из их консульских органов.

55 См. ниже раздел 9 о вопросах правдоподобности.

## **(5) Оценка доказательств**

94. Если в рамках процедуры определения безгражданства предоставляются подлинные доказательства в подтверждение биографии заявителя, то эти доказательства обычно имеют приоритет над показаниями заявителя при принятии решения касательно безгражданства. Однако, если предоставлено ограниченное количество документальных доказательств или такие не предоставлены вообще, то дополнительный вес придается письменным и (или) устным показаниям заявителя, доступной информации о стране и результатам дополнительных запросов, направленных в соответствующие государства. Приведенные в следующих пунктах руководящие указания в отношении значения, придаваемого определенным видам доказательств, обычно рассматриваемым в рамках процедуры определения безгражданства, следует рассматривать в совокупности с руководящими указаниями по данному вопросу, приведенными выше в части 1.

## **(6) Паспорта**

95. Подлинные действующие паспорта создают презумпцию того, что владелец паспорта является гражданином страны, выдавшей паспорт. Однако, такая презумпция может быть опровергнута, если имеются доказательства того, что данное лицо в действительности не считается гражданином данного государства, например, если этот документ представляет собой так называемый «паспорт для удобства» или если паспорт выдан по ошибке органом, который не уполномочен принимать решения по вопросам гражданства. В таких случаях паспорт не представляет собой свидетельство позиции государства относительно того, что данное лицо является одним из его граждан. Поддельные или полученные иным незаконным путем паспорта также не создают презумпцию<sup>56</sup>.

## **(7) Запросы в органы иностранных государств и ответы на такие запросы**

96. Информация, предоставленная органами иностранных государств, иногда имеет первоочередное значение в процедурах определения безгражданства, однако в случаях, когда имеются иные достаточные доказательства по делу, она не обязательна. Ни при каких обстоятельствах нельзя контактировать с органами власти государства, в отношении которого лицо заявляет о наличии у него вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований, за исключением случаев, когда сделан обоснованный вывод о том, что заявитель не является беженцем или не соответствует критериям предоставления дополнительной формы защиты.
97. Необходимо проявлять гибкость в отношении порядка установления контактов с органами иностранных государств, чтобы получить подтверждение информации о том является ли заявитель гражданином этих стран или нет. Некоторые органы иностранных государств могут принимать запросы, поступающие непосредственно от другого государства, тогда как другие могут указывать, что они отвечают только на запросы частных лиц<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> По этим вопросам см. также выше пп. 45-46.

<sup>57</sup> Государства могут по своему желанию заключать двусторонние или многосторонние соглашения по вопросам направления запросов о гражданстве. Примером такой

98. Если органы, проводящие процедуру определения безгражданства, направляют запросы в органы иностранных государств в отношении статуса гражданства или безгражданства заявителя, то им следует рассмотреть вопрос о значении, которое необходимо придавать ответу или отсутствию ответа от государства, которому направлен запрос<sup>58</sup>.
99. Если ответ органа иностранного государства содержит аргументацию, которая, как представляется, подразумевает наличие ошибки в применении законодательства данного государства к фактам дела либо ошибки в оценке этих фактов, то ответ следует принимать в том виде, в котором он предоставлен. Решающее значение при определении того, является ли заявитель гражданином данного государства, в целях определения статуса лица без гражданства имеет именно субъективная позиция этого государства<sup>59</sup>. Если позволяет время, то органы, отвечающие за определение безгражданства, могут указать органу иностранного государства на свои сомнения в надежде получить более точную информацию о статусе гражданства заявителя. Действительно, в некоторых случаях в результате таких действий орган иностранного государства может с запозданием признать данное лицо своим гражданином либо признать, что это лицо имеет право на приобретение гражданства.

### **(8) Собеседования**

100. Собеседование с заявителем – важная возможность для сотрудника, принимающего решение, изучить любые вопросы, касающиеся представленных доказательств. Постановка открытых вопросов в невраждебной обстановке может создать «атмосферу доверия»<sup>60</sup>, которая будет способствовать тому, что заявитель наиболее полно раскроет всю имеющуюся у него информацию<sup>61</sup>. Заявителям с самого начала собеседования следует напомнить, что они обязаны сотрудничать с органом, ведущим их дело. При этом от заявителя можно ожидать, что он даст ответы только по мере своих сил, и во многих случаях он может не владеть даже базовой информацией, например, о месте рождения или о том, был ли зарегистрирован факт его рождения. Обычно достаточно провести одно собеседование для выяснения истории жизни заявителя, но в некоторых случаях может потребоваться проведение дополнительных собеседований.

---

договоренности является Конвенция 1999 г. о выдаче свидетельства о гражданстве, к которой могут присоединяться государства-члены Международной комиссии по вопросам гражданского состояния, Европейского Союза или Совета Европы.

58 Руководящие указания по данному вопросу приведены выше в п. 41.

59 См. пп. 45 и 46, где указано, что ошибка, связанная с применением законодательства иностранного государства к делу заявителя, не имеет значения при определении позиции государства.

60 См. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (сноска 47 выше), п. 200.

61 Методы проведения собеседований более подробно изложены в публикации УВКБ ООН «Проведение собеседований с лицами, ходатайствующими о предоставлении статуса беженца», RLD 4, 1995 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>. См. тж. УВКБ ООН, «За рамками доказательств. Оценка правдоподобности в системах предоставления убежища в странах ЕС. Краткая версия доклада», 2013 г., <http://www.refworld.org/docid/51a704244.html>, стр. 24.

## **(9) Вопросы правдоподобности**

101. Правдоподобность утверждений заявителя не будет вызывать сомнений в ходе процедур определения безгражданства, если решение в рамках этой процедуры может быть принято на основании имеющихся документальных доказательств, оцененных в свете соответствующей информации о стране. Если же, однако, документальных свидетельств мало или они вообще отсутствуют, то органам, отвечающим за определение безгражданства, необходимо будет в большей степени полагаться на показания заявителя, и тогда могут возникнуть вопросы относительно их правдоподобности. Рассматривая вопрос о том, можно ли считать утверждения заявителя правдоподобными, сотрудник, принимающий решение, может изучить объективные показатели правдоподобности, а именно конкретность и достаточность предоставленных деталей, согласованность между приведенной заявителем информацией и показаниями свидетелей или членов семьи, согласованность с информацией о стране происхождения и достоверность утверждений.
102. От заявителя можно ожидать только того уровня знаний, который возможен в данной ситуации, учитывая такие факторы, как уровень образования и возраст заявителя на момент соответствующих событий. Законы о гражданстве и их применение могут быть сложными. Заявитель не обязательно будет способен четко объяснить, почему власти приняли конкретное решение или какой практики придерживаются рассматриваемые страны в вопросах гражданства. Если для принятия решения существенную роль играет этническая принадлежность заявителя, то при проверке его знаний культурных норм или языков следует учитывать, в частности, различные уровни образования и понимания традиций. Постоянная необъяснимая уклончивость в ответах на ключевые вопросы может обоснованно вызвать сомнения в отношении правдоподобности этих аспектов показаний заявителя. Особенно это касается случаев, когда лицо без указания причин отказывается отвечать на определенные вопросы.
103. При определении правдоподобности рассказа заявителя сотрудник, принимающий решение, должен оценить внутреннюю непротиворечивость представленной информации. Она также должна соответствовать достоверной информации о законодательстве и правоприменительной практике в сфере гражданства в соответствующих государствах. Кроме того, следует проверить, подтверждается ли эта информация документальными или иными имеющимися доказательствами. На правдоподобность не влияют незначительные несоответствия в рассказе заявителя, особенно когда они не существенны для ходатайства или касаются событий, которые произошли много лет назад. Если представляется, что показания заявителя противоречат доказательствам касательно рассматриваемой страны, важно убедиться в отсутствии региональных расхождений или дискриминационной практики по признаку политических убеждений, этнического происхождения, вероисповедания или иным признакам в применении рассматриваемого механизма гражданства должностными лицами данного государства.
104. Манера поведения заявителя не является надежным показателем правдоподобности. Лицо без гражданства могло подвергнуться серьезной дискриминации в результате отсутствия гражданства, вследствие чего оно

может быть настороженным, замкнутым или занимать оборонительную позицию во время любого собеседования. Культурные различия между заявителем и сотрудником, принимающим решение, также часто препятствуют точной интерпретации конкретных форм поведения.

105. Не следует делать отрицательные выводы в тех случаях, когда лицо не имеет возможности в условиях, благоприятных для собеседования, объяснить или устранить явные пробелы, противоречия или расхождения в своем рассказе.
106. Правдоподобность фактов, существенных для дела, устанавливается с помощью показателей правдоподобности, учитывая все разумные объяснения, данные заявителем в отношении очевидных проблем с правдоподобностью, и должным образом принимая во внимание индивидуальные обстоятельства заявителя. Если после надлежащего рассмотрения утверждений заявителя и всех прочих имеющихся доказательств все же остается некоторое сомнение в отношении правдоподобности представленного существенного факта, а других доказательств, которые подтвердили бы этот факт, нет, то сотрудник, принимающий решение, должен рассмотреть вопрос о том, целесообразно ли применить принцип истолкования сомнений в пользу заявителя<sup>62</sup>.
107. Даже если обнаружено, что существенные элементы утверждений заявителя не являются полностью правдоподобными, это не препятствует вынесению положительного решения о безгражданстве. Показания заявителя, тем не менее, все равно следует оценивать в свете всех остальных доказательств, например, касающихся рассматриваемых стран, которые могут обосновывать положительное решение о статусе безгражданства<sup>63</sup>.

## Е. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

### (1) Групповое определение

108. Учитывая характер безгражданства, нормой являются индивидуализированные процедуры, так как они позволяют изучить личные обстоятельства заявителя. Страны, принявшие процедуры определения безгражданства, на данный момент избрали этот подход. Большинство из них являются участниками Конвенции 1954 г. и оценивают вопросы гражданства и безгражданства в отношении лиц, находящихся на их территории в контексте миграции.
109. Однако, возможно предоставление статуса лица без гражданства членам группы по принципу *prima facie*<sup>64</sup>, т.е. без проведения полной проце-

62 См. в другом контексте обсуждение принципа истолкования сомнений в пользу заявителя в публикации «За рамками доказательств. Оценка правдоподобности в системах предоставления убежища в странах ЕС. Краткая версия доклада» (сноска 61 выше), в частности, на стр. 44.

63 Аналогичный подход применяется к определению статуса беженца. См. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (сноска 47 выше), п. 42. Учитывая характер определения безгражданства, вопросы правдоподобности с меньшей вероятностью будут препятствовать признанию безгражданства, чем в процедуре определения статуса беженца.

64 Принцип *prima facie* («при отсутствии доказательств в пользу обратного») используется при определении статуса беженца, как правило, применительно к группам лиц. Вместе с тем, он также применяется при определении статуса в индивидуальном порядке.

дуры определения статуса в отношении отдельных лиц. Это может быть целесообразно в случаях, когда уже имеется очевидная, объективная информация об отсутствии гражданства у членов группы, в соответствии с чем, они по принципу *prima facie* подпадали бы под определение понятия «апатрид», установленное в статье 1(1) Конвенции 1951 г. Следовательно, в отсутствие доказательств обратного право лица на защиту согласно Конвенции основано на том, является ли оно членом указанной группы, удовлетворяющей требованиям определения в статье 1(1).

110. Признание по принципу *prima facie* не является вспомогательной категорией и не дает более низкий статус, а скорее отражает эффективность оценки доказательств, ведущей к признанию лицами без гражданства по Конвенции 1954 г. Как лица без гражданства, они пользуются правами, закрепленными за этим статусом, вплоть до прекращения этого статуса. Как и в случае с индивидуальными процедурами определения статуса, должно существовать эффективное средство правовой защиты, которое позволяет членам группы обжаловать отрицательное решение по вопросу статуса, принятое по принципу *prima facie*.
111. Групповое определение статуса должно допускать рассмотрение положений об исключении, приведенных в статье 1(2) Конвенции 1954 г., в индивидуальном порядке. Лица, подпадающие под действие статьи 1(2) Конвенции, не будут иметь права на защиту по Конвенции 1954 г., даже несмотря на то, что они соответствуют определению понятия «апатрид», приведенному в статье 1(1) Конвенции<sup>65</sup>.

## **(2) Задержание**

112. Обычное задержание лиц, ищущих защиты по причине безгражданства, является произвольным<sup>66</sup>. Безгражданство по самой своей природе силь-

65 Статья 1(2) касается лиц, не заслуживающих защиты либо в связи с наличием у них альтернативного варианта получения защиты, либо вследствие их поведения:  
«2. Положения настоящей Конвенции не распространяются:  
i) на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;  
ii) на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязательства, связанные с гражданством этой страны;  
iii) на лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:  
a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;  
b) совершили тяжкое преступление неополитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну;  
c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.»

66 В отношении иммиграционного задержания в целом см. позицию, занятую Рабочей группой ООН по произвольным задержаниям: «(58)... она считает, что практика помещения иммигрантов под стражу должна быть постепенно упразднена. Нелегальные мигранты не совершали никаких преступлений. Такая мера, как криминализация нелегальной миграции, выходит за рамки законной заинтересованности государства в защите своей территории и регулировании потоков нелегальной миграции. (59) В случае необходимости применения административного задержания последней инстанцией при принятии соответствующего решения должен быть принцип соразмерности. Необходимо соблюдать строгие правовые ограничения и обеспечивать судебные гарантии. Причины, выдвигаемые государствами для оправдания задержания, такие как необходимость идентификации нелегального мигранта, риск его побега или облегчение задачи высылки нелегального мигранта, в отношении которого было принято соответствующее решение, должны быть четко определены и исчерпывающе перечислены в законодательстве.»



но ограничивает возможности получения основных документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, которыми обычно владеют граждане. Более того, лица без гражданства зачастую не имеют законного местожительства ни в одной стране. Поэтому отсутствие документов либо необходимых иммиграционных разрешений не может применяться в качестве общего оправдания для задержания таких лиц. Статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах («МПГПП»), гарантирующая право на свободу и личную неприкосновенность, запрещает как незаконное, так и произвольное задержание. Чтобы задержание считалось законным, оно должно регулироваться национальным законодательством, предпочтительно с установлением максимального срока такого задержания, а также подлежать периодическому и судебному пересмотру. Чтобы задержание не считалось произвольным, оно должно быть необходимым в каждом отдельном случае, обоснованным во всех обстоятельствах, соразмерным и не носящим дискриминационный характер. Неопределенные по времени и обязательные формы задержания являются произвольными по своей сути<sup>67</sup>.

113. Таким образом, задержание является крайней мерой и может быть оправдано только в тех случаях, когда менее насильственные или принудительные меры были рассмотрены и признаны недостаточными для обеспечения законной государственной цели, преследуемой задержанием. Любая оценка необходимости и соразмерности задержания включает рассмотрение альтернатив задержанию – начиная с обязанности лица регулярно являться в соответствующие органы или систем залога либо подписки и заканчивая структурированным общественным надзором и (или) программами ведения индивидуальных дел. Общие принципы касательно задержания тем более относятся к детям, которые, как правило, не должны подвергаться задержанию ни при каких обстоятельствах.
114. В случае задержания лиц, ожидающих принятия решения по результатам процедуры определения безгражданства, они не должны содержаться вместе с осужденными преступниками или лицами, ожидающими суда<sup>68</sup>.

---

ООН, Рабочая группа по произвольным задержаниям, Доклад Совета по правам человека, A/ HRC/13/30, 18 января 2010 г., <http://www.refworld.org/docid/502e0fa62.html>. В отношении лиц без гражданства см. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №106 (LVI) 2006 г. о выявлении, предотвращении и сокращении безгражданства и защите апатридов, <http://www.unhcr.org/453497302.html>, где Исполком «призывает государства не задерживать апатридов исключительно на основании отсутствия у них гражданства и относиться к ним в соответствии с международным правом в области прав человека...».

- 67 См. решения Комитета ООН по правам человека по делам «Ван Альпен против Нидерландов» (*van Alpen v Netherlands*), решение № 305/1988, 23 июля 1990 г., <http://www.refworld.org/docid/525414304.html>, п. 5.8; «А. Против Австралии» (*A v Australia*), ССРР/ C/59/D/560/1993, 30 апреля 1997 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b71a0.html>, п. 9.4; и «Даньял Шафик против Австралии» (*Danyal Shafiq v Australia*), ССРР/С/88/D/1324/2004, 13 ноября 2006 г., <http://www.refworld.org/docid/47975af921.html>, п. 7.3. В отношении беженцев в Заключении Исполнительного комитета УВКБ ООН № 44 (XXXVII) 1986 г. о задержании беженцев и лиц, ищущих убежище (см. <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43c0.html>), отмечено, что задержания лиц, ищущих убежище, как правило, следует избегать, а в случае необходимости к задержанию можно прибегнуть лишь на основаниях, предусмотренных законом, для установления личности, для определения элементов, на которых основано ходатайство, в случаях, когда лицо намеренно уничтожило свои документы или использовало подложные документы с целью ввести в заблуждение власти государства, и (или) для охраны государственной безопасности или общественного порядка. См. тж. УВКБ ООН, Руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания лиц, ищущих убежище, и альтернатив содержанию под стражей, 2012 г., <http://www.unhcr.org/505b10ee9.html>
- 68 См. тж. рекомендации в отношении задержания лиц, ищущих убежище; там же.

Кроме того, во всех случаях необходим судебный надзор за содержанием под стражей, и задержанным лицам должно быть обеспечено юридическое представительство, включая бесплатные консультации для тех, кто не располагает средствами.

115. В отношении лиц без гражданства отсутствие процедур определения статуса для установления личности или гражданства может привести к их длительному или бессрочному содержанию под стражей. Следовательно, процедуры определения безгражданства являются важным механизмом сокращения риска длительного и (или) произвольного задержания.

### **(3) Роль УВКБ ООН**

116. УВКБ ООН различными способами оказывает помощь государствам в исполнении своих обязанностей, касающихся безгражданства<sup>69</sup>. Опираясь на свои сравнительные данные о процедурах определения безгражданства в ряде государств и на свой собственный опыт оценки в сфере безгражданства и гражданства, УВКБ ООН может давать рекомендации как по разработке новых процедур определения безгражданства, так и по совершенствованию существующих процедур<sup>70</sup>. Кроме того, УВКБ ООН может оказывать содействие в передаче запросов органов, отвечающих за проведение процедуры определения безгражданства, органам власти других государств, и выступать в качестве источника информации о законодательстве и практике в сфере гражданства<sup>71</sup>. Важную роль в обеспечении справедливости процедур определения безгражданства играет доступ заявителей к УВКБ ООН. Наконец, УВКБ ООН может при необходимости самостоятельно проводить процедуру определения безгражданства как в отношении отдельных лиц, так и в отношении групп.

### **(4) Поиск возможных решений за рубежом**

117. Некоторые заявители, проходящие процедуру определения безгражданства, могут иметь реальную перспективу доступа или повторного доступа в другое государство, в некоторых случаях – посредством приобретения или восстановления гражданства. Данные случаи, которые, как правило, возникают тогда, когда индивидуумы добиваются определения безгражданства в миграционном контексте, поднимают вопрос о сотрудничестве между государствами для нахождения наиболее приемлемого решения. Усилия по обеспечению доступа или повторного доступа могут быть оправданы, но их следует предпринимать только после определения без-

69 В частности, согласно п. 4 Резолюции 61/137 Генеральной Ассамблеи ООН. См. выше п. 4 и приложение IV.

70 Как отмечено в Заключении Исполнительного Комитета УВКБ ООН 106 (LVII) 2006 г. (см. выше сноску 66), Исполнительный комитет попросил УВКБ ООН «активно распространить информацию и в соответствующих случаях организовывать подготовку правительственных партнеров в области надлежащих механизмов выявления, регистрации и предоставления статуса апатридам» и «оказывать техническую консультативную помощь государствам-участникам по вопросам осуществления Конвенции 1954 г. для обеспечения последовательного осуществления ее положений» (пп. (t) и (x)). См. тж. Приложение V.

71 Государствам также рекомендуется обращаться к базам данных по вопросам гражданства посредством таких ресурсов, как база данных УВКБ ООН ([www.refworld.org](http://www.refworld.org)), или таких региональных источников информации, как база данных законодательства по вопросам гражданства ЕС European Union Democracy Observer (EUDO, «Наблюдатель Европейского Союза по вопросам демократии») (<http://eudo-citizenship.eu/databases>) и проект Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP, «Проект по мониторингу и лоббированию в сфере управления в Африке») ([www.afri-map.org](http://www.afri-map.org)).

гражданства. Вместе с тем, приостановка процедуры определения безгражданства в данном контексте не целесообразна, поскольку признание безгражданства заявителя необходимо для обеспечения полной защиты прав, предусмотренных для этого лица.

### **(5) Дополнительные процедурные и доказательственные гарантии для отдельных групп лиц**

118. Определенные группы могут сталкиваться с особыми трудностями в процессе установления статуса их гражданства. Соображения, касающиеся возраста, пола и иных различий, могут потребовать предоставления некоторым лицам дополнительных процедурных и доказательственных гарантий для обеспечения принятия объективных решений при определении безгражданства.
119. Дети, особенно несопровождаемые, могут испытывать серьезные трудности в изложении основных фактов, касающихся их гражданства. Государства, которые внедрили процедуры определения безгражданства, при рассмотрении статуса гражданства и потребности в защите детей как апатридов должны следовать принципу наилучшего обеспечения интересов ребенка<sup>72</sup>. К дополнительным процедурным и доказательственным гарантиям для заявителей из числа детей относятся первоочередность рассмотрения их ходатайств, предоставление должным образом подготовленных юридических представителей, специалистов, проводящих собеседование, и переводчиков, а также принятие государством на себя большей части бремени доказательства.
120. В определенных обстоятельствах аналогичные положения могут применяться и к лицам с инвалидностью<sup>73</sup>, которые сталкиваются с трудностями при изложении сведений об их статусе гражданства. Сотрудникам, принимающим решения, необходимо учитывать, что вследствие дискриминации вероятность наличия у лиц с инвалидностью документов, удостоверяющих личность, и других документов ниже.
121. Желательно, чтобы всем заявителям была обеспечена возможность прохождения собеседования со специалистом, проводящим собеседование, и переводчиком одного с ними пола. Специалисты, проводящие собеседование, и переводчики также должны осознавать и учитывать все аспекты, чувствительные в культурном и религиозном плане, и личные факторы, как то возраст и уровень образования. В результате дискриминации женщины могут сталкиваться с дополнительными препятствиями при получении соответствующих документов, например, свидетельств о рождении и других документов, удостоверяющих личность, которые имеют отношение к установлению статуса их гражданства.

72 Все несопровождаемые и разлученные с семьей дети должны иметь доступ к определению их наилучших интересов. Результат процедуры определения безгражданства, как и результат определения статуса беженца, являются составной частью процедуры определения наилучших интересов ребенка. В отношении процедур определения статуса беженца и процедур определения наилучших интересов см. Рекомендации УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка, май 2008 г., <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>.

73 В Конвенции о правах инвалидов (2006 г.) признано, что «инвалидность — это эволюционирующее понятие и что инвалидность является результатом взаимодействия, которое происходит между людьми, имеющими нарушения здоровья, и поведенческими и экологическими барьерами, которые мешают их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими» (пreamбула, п. (e)).

## **Ф. ОПРЕДЕЛЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА В СЛУЧАЯХ, НА КОТОРЫЕ НЕ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕ КОНВЕНЦИИ 1954 г.**

122. Многие лица без гражданства, которые соответствуют определению, приведенному в Конвенции 1954 г., оказываются в странах, не связанных этим международным договором. Тем не менее, ряд государств, не являющихся сторонами Конвенции, ввели ту или иную форму процедуры определения безгражданства для разрешения ситуации с такими лицами на своей территории, учитывая их обязательства по международному праву в области прав человека. Принимая это во внимание, безгражданство является юридически значимым фактом, например, в плане защиты от произвольного задержания (статья 9(1) МПГПП), права женщин на равное с мужчинами обращение в отношении гражданства (статья 9 Конвенции 1979 г. о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин) и права каждого ребенка на гражданство (статья 24(3) МПГПП и статья 7(1) Конвенции 1989 г. о правах ребенка).
123. Лица без гражданства де-факто также выпадают из сферы защиты, предоставляемой Конвенцией 1954 г.<sup>74</sup>. Некоторые государства включили концепцию безгражданства де-факто (если и не всегда, то главным образом, по названию) в свои процедуры определения безгражданства, оценивая права вышеупомянутых лиц на защиту на этом основании наряду с критериями Конвенции 1954 г.
124. Государствам рекомендуется предоставлять защиту лицам без гражданства де-факто наряду с лицами без гражданства, подпадающими под действие Конвенции 1954 г. Зачастую лица без гражданства де-факто незаконно проживают на территории данного государства или длительное время содержатся под стражей, поскольку не могут вернуться в страну своего гражданства. Государства должны учитывать широкий спектр факторов, принимая решение о виде процедуры, которая будет применяться для определения безгражданства де-факто. Одно из соображений заключается в том, что с самого начала будет не ясно, даже с точки зрения заявителя, является ли данное лицо лицом без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г. или же лицом без гражданства де-факто. Независимо от того, где проводится процедура определения безгражданства де-факто, она не должна препятствовать обращению лиц за защитой в качестве беженца или лица без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г., так как признание лица беженцем или апатридом приведет к большим обязательствам со стороны государства по международному праву, нежели признание его лицом без гражданства де-факто.

<sup>74</sup> Как отмечено выше в п. 7, международного определения термина «лицо без гражданства де-факто» не существует. В разделе II.A. Выводов Прато (сноска 4 выше) предложено следующее рабочее определение этого термина: «Лица без гражданства де-факто – это лица, находящиеся вне страны своей гражданской принадлежности, которые не способны или, по обоснованным причинам, не желают воспользоваться защитой данной страны. Понятие защиты в данном случае относится к праву дипломатической защиты своего гражданина от противоправного деяния, предоставляемого страной гражданской принадлежности на международном уровне, а также к предоставлению дипломатической и консульской защиты и помощи в общем смысле, включая помощь по возвращению в страну гражданской принадлежности».

# ЧАСТЬ 3.

## СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

### А. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

#### (1) Параллели между статусом беженцев и статусом лиц без гражданства

125. Статус лица без гражданства, установленный Конвенцией 1954 г., создан по образцу статуса беженца, определенного в Конвенции 1951 г. Сравнение текстов двух этих документов показывает, что многие положения Конвенции 1954 г. были взяты буквально или с минимальными изменениями из соответствующих положений Конвенции 1951 г. В значительной степени это объясняется общей историей разработки Конвенций 1951 г. и 1954 г.: обе они стали результатом работы Специального комитета по безгражданству и связанным с ним проблемам, который был учрежден Экономическим и Социальным Советом в 1949 г.<sup>75</sup>. В итоге подготовительные документы к Конвенции 1951 г. особенно актуальны для толкования Конвенции 1954 г.<sup>76</sup>
126. Как и в Конвенции 1951 г., права, установленные в Конвенции 1954 г., распространяются не только на лиц, признанных апатридами по результатам процедуры определения статуса, проведенной государством или УВКБ ООН. Лицо является апатридом с того момента, когда выполнены критерии определения, изложенного в Конвенции 1954 г., причем любой вывод об этом факте носит исключительно декларативный характер. Напротив, права, предусмотренные по Конвенции, связаны с характером пребывания данного лица в государстве, оцениваемым исходя из степени связи данного лица с принимающим государством.

75 Резолюция 248 (IX) (В) от 8 августа 1949 г. Защита лиц без гражданства изначально должна была рассматриваться в Протоколе, согласно которому применялось бы с необходимыми поправками большинство основных прав, установленных в Конвенции 1951 г., однако впоследствии было решено принять отдельный документ – Конвенцию о статусе апатридов. Дополнительную информацию об истории создания Конвенции см. в подробном обзоре подготовительных материалов, который приведен в публикации UNHCR, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation – A Commentary by Nehemiah Robinson* [УВКБ ООН, «Конвенция о статусе апатридов: история и толкование – комментарий Нехемии Робинсона»], 1955, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> (далее – «Комментарий Робинсона к Конвенции 1954 г.»).

76 См., в частности, ниже пп. 132-139 относительно объема прав, предоставляемых лицам без гражданства по Конвенции 1954 г. в зависимости от степени их привязанности к государству-участнику Конвенции.

127. Несмотря на применение в целом единого подхода, Конвенция 1954 г. содержит ряд существенных отличий от Конвенции 1951 г. В частности, в ней не предусмотрены запрещение высылки (статья 33 Конвенции 1951 г.) и защита от взысканий за незаконный въезд (статья 31 Конвенции 1951 г.). Более того, как для права на трудоустройство, так и для права ассоциаций в Конвенции 1954 г. установлен более низкий стандарт обращения, нежели в эквивалентных положениях Конвенции 1951 г.<sup>77</sup> В Конвенциях также имеется различие в области защиты от высылки.
128. Лицо без гражданства может одновременно являться беженцем<sup>78</sup>. В таких случаях важно рассмотреть оба ходатайства и четко признать как статус безгражданства, так и статус беженца. Аналогичным образом, в случаях, когда предусмотрены стандарты обращения, связанные с дополнительной формой защиты, включая защиту от высылки, государства должны применять эти стандарты к лицам без гражданства, которые соответствуют критериям для предоставления такой защиты<sup>79</sup>.

## **(2) Обзор стандартов обращения, требуемых Конвенцией 1954 г.**

129. Статьи 12-32 Конвенции 1954 г. устанавливают широкий спектр гражданских, экономических, социальных и культурных прав, которые должны предоставляться государствами лицам без гражданства. В Конвенции 1954 г. эти права поделены на следующие категории:
- правовой статус (в том числе личный статус, имущественные права, право ассоциаций и право обращения в суд);
  - занятия, приносящие доход (в том числе работа по найму, работа в собственном предприятии, занятие свободными профессиями);
  - социальное попечение (в том числе система пайков, жилищный вопрос, народное образование, правительственная помощь, трудовое законодательство и социальное обеспечение);
  - административные меры (в том числе административное содействие, свобода передвижения, удостоверения личности, проездные документы, налоги, вывоз имущества, высылка и натурализация).
130. Конвенция 1954 г. устанавливает минимальные стандарты. Как и Конвенция 1951 г., она требует, чтобы государства предоставили лицам, на которых распространяется ее действия, следующее положение:
- положение, которое должно предоставляться лицам без гражданства, независимо от положения, предоставляемого гражданам или другим иностранцам;
  - то же самое положение, что и гражданам;

<sup>77</sup> При этом, однако, в отличие от Конвенции 1951 г., в Конвенции 1954 г. подчеркнуто, что «государства благожелательно отнесутся к возможности уравнивания прав всех апатридов в отношении работы по найму с правами граждан...». См. статью 17(2) Конвенции 1954 г.

<sup>78</sup> Как отмечено выше в п. 15, определения понятия «апатрид» по Конвенции 1954 г. и по Конвенции 1951 г. не являются взаимоисключающими.

<sup>79</sup> Подробную информацию о том, как ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты и статуса лица без гражданства надлежит рассматривать в рамках процедур определения безгражданства, а также о необходимых гарантиях конфиденциальности см. выше в пп. 78-82.

- возможно более благоприятное положение и, во всяком случае, не менее благоприятное, чем то, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы;
  - то же самое положение, каким обычно пользуются иностранцы.
131. Государства могут по своему усмотрению способствовать установлению большего равенства между статусом лиц без гражданства и статусом граждан данного государства, причем они также могут быть обязаны делать это по другим международным договорам в области прав человека. Ответственность по соблюдению, защите и осуществлению прав, установленных Конвенцией 1954 г., возложенная на государства, уравнивается обязательством, предусмотренным статьей 2 этого же документа, по соблюдению каждым апатридом законов страны, в которой он/она находится.

### **(а) Права по последовательной, условной шкале**

132. Права, предусмотренные Конвенцией 1954 г., распространяются на лиц без гражданства в зависимости от степени их связи с данным государством. Некоторые положения применимы к любому лицу, которое удовлетворяет определению «апатрид», приведенному в Конвенции 1954 г., и которое либо подпадает под юрисдикции государства-участника Конвенции, либо находится на его территории. При этом, однако, другие права, которыми наделяются лица без гражданства, зависят от того, какую форму имеет нахождение лица на территории государства-участника Конвенции: «законное пребывание», «законное проживание» или «обычное местожительство». Таким образом, государства могут предоставлять лицам, признанным апатридами, более широкие права, нежели гарантированные лицам, ожидающим результатов процедуры определения статуса. Тем не менее, на последних распространяются многие из прав, предусмотренных Конвенцией 1954 г. Этот подход схож с обращением с лицами, ищущими убежище, по Конвенции 1951 г.
133. Права, установленные Конвенцией 1954 г. и вступающие в силу с момента, когда лицо подпадает под юрисдикцию государства-участника Конвенции, охватывают личный статус (статья 12), движимое и недвижимое имущество (статья 13), право обращения в суд (статья 16(1)), систему пайков (статья 20), народное образование (статья 22), административное содействие (статья 25) и помощь в натурализации (статья 32). Дополнительные права, которые приобретают лица, физически присутствующие на территории государства-участника Конвенции, включают свободу вероисповедания (статья 4) и право на удостоверение личности (статья 27).
134. Конвенция 1954 г. предусматривает, что апатриды, «законно пребывающие» на территории государства-участника Конвенции (по-французски – “*se trouvant regulierement*”), наделяются дополнительным комплексом прав. Это, в частности, право работать в собственном предприятии (статья 18), право свободного передвижения в пределах территории государства (статья 26) и право на защиту от высылки (статья 31).

135. Для того, чтобы лица без гражданства «законно пребывали» на территории государства-участника Конвенции, их присутствие должно быть разрешено этим государством. Эта концепция охватывает как присутствие, которое прямо санкционировано, так и присутствие, известное властям и не запрещенное, учитывая все личные обстоятельства данного лица<sup>80</sup>. Пребывание в стране может быть временным. Такое толкование условий Конвенции 1954 г. соответствует ее предмету и цели – обеспечить апатридам возможно более широкое пользование их правами человека, предусмотренными Конвенцией. Как показывает история разработки Конвенции<sup>81</sup>, лица, ходатайствующие о статусе безгражданства, которые проходят процедуру определения, вследствие этого именуется «законно пребывающими» на территории государства-участника Конвенции<sup>82</sup>. С другой стороны, лицо, не имеющее иммиграционного статуса в стране и отказывающееся от возможности прохождения процедуры определения безгражданства, не является «законно пребывающим» на территории данного государства.

80 В Конвенции 1951 г. предоставление конкретных прав беженцам также обусловлено различными степенями связи с государством; см. п. 29 публикации UNHCR, *Note on International Protection* [УВКБ ООН, Записка о международной защите], A/AC.96/830, 7 сентября 1994 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. В Комментариях Робинсона к Конвенции 1954 г. (сноска 75 выше) отмечено: «Следует предполагать, что выражение «законно пребывающий в стране», используемое в этой Конвенции, имеет то же значение, что и в Конвенции о беженцах» (п. 5 Комментария к статье 15). Концепция «законного» пребывания для целей Конвенции 1951 г. интерпретируется следующим образом, и в свете общей истории разработки Конвенций 1951 г. и 1954 г., касается и толкования Конвенции 1954 г.: «... понятие «законный», как правило, следует оценивать в свете действующих национальных законов и нормативных актов; однако, решение о законности должно учитывать все существующие обстоятельства, в том числе тот факт, что рассматриваемое пребывание известно и не запрещено, т.е. допускается ввиду тяжелого положения данного лица». См. в этом отношении обсуждение понятия «законно пребывающий» в п. 8 публикации UNHCR “*Lawfully Staying*” – *A Note on Interpretation* [УВКБ ООН, Понятие «законно пребывающий» - записка о толковании], 3 мая 1988 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. Комитет ООН по правам человека постановил, что лицо, в отношении которого был издан, но не исполнен приказ о высылке и которому было разрешено пребывать в Швеции на гуманитарных основаниях, «законно пребывает на территории страны» в контексте осуществления права на свободное передвижение, защищенное статьей 12 МПГПП. См. дело «Челепли против Швеции» (*Celepli v. Sweden*), CCPR/C/51/D/456/1991, 26 июля 1994 г., <http://www.refworld.org/docid/51b6e7ad4.html>, п. 9.2.

81 См. Комментарий Робинсона к Конвенции 1954 г. (сноска 75 выше), в частности, в отношении статей 15, 18 и 31. Учитывая общую историю разработки Конвенций 1951 г. и 1954 г. и степень, в которой отдельные положения Конвенции 1954 г. отражают положения Конвенции 1951 г., важно отметить заявление делегата Франции, сделанное в ходе разъяснения термина «законно допущенный», использованного в предложенном Францией тексте, который впоследствии был принят редакционным комитетом: «Любое лицо, имеющее разрешение на проживание, законно находится на территории страны. По сути, в таком же положении находится лицо, которое еще не получило разрешение на проживание, но которое обратилось за его получением и получило подтверждение такого обращения. Только те лица, которые не обратились с заявлением или заявление которых было отклонено, находятся на территории страны незаконно». Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, Первая сессия: краткий отчет о 15-м заседании, состоявшемся в Лейк-Саксес, Нью-Йорк, 27 января 1950 г., E/AC.32/SR.15, 6 февраля 1950 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>. Хотя термин «законно допущенный» в конечном итоге не был использован в Конвенции 1951 г., он лег в основу понятия «законно пребывающий».

82 См. п. 72, в котором указано, что процедуры определения безгражданства должны оказывать приостанавливающее действие на процедуры высылки заинтересованного лица до получения результата процедуры определения безгражданства. Продолжительность периода, в течение которого лицо будет считаться «законно пребывающим» в стране в результате прохождения процедуры определения безгражданства, во многих случаях будет незначительной. Как установлено в пп. 74-75, по явно необоснованным ходатайствам для вынесения окончательного решения может понадобиться всего несколько месяцев, причем решения в первой инстанции обычно принимаются не позднее, чем через шесть месяцев с подачи ходатайства.



136. Конвенция 1954 г. предоставляет еще один комплекс прав лицам без гражданства, «законно проживающим» на территории государства-участника Конвенции (по-французски – “*residant regulierement*”). К таким правам в Конвенции 1954 г. относятся право ассоциаций (статья 15), право на работу (статья 17), право заниматься свободными профессиями (статья 19), право на государственное жилье (статья 21), право на правительственную помощь (статья 23), трудовые права, право на социальное обеспечение (статья 24) и право на проездные документы (статья 28)<sup>83</sup>.
137. Условием «законного проживания» является более продолжительный срок пребывания на территории страны. Однако, такое пребывание не обязательно должно приобретать форму постоянного проживания. Достаточными будут считаться и более короткие периоды пребывания, разрешенные государством, при условии, что это не кратковременные поездки. В эту категорию попадут лица без гражданства, которым предоставлен вид на жительство<sup>84</sup>. Кроме того, она включает лиц, имеющих временное разрешение на пребывание, если срок его действия превышает несколько месяцев. С другой стороны, лицо, допущенное в страну на непродолжительный период, не будет являться «законно проживающим». Лица, признанные лицами без гражданства по результатам процедуры определения статуса, но не получившие вид на жительство, как правило, будут являться «законно проживающими» в государстве-участнике Конвенции в силу продолжительности периода, уже проведенного в стране в ожидании решения по процедуре определения статуса.
138. Наконец, еще один комплекс прав, предусмотренный Конвенцией 1954 г., - это права, которыми наделяются лица без гражданства, имеющие «обычное местожительство» или «постоянно проживающие» в государстве-участнике Конвенции. К правам, предоставляемым таким лицам, относятся защита авторских и промышленных прав (статья 14) и права, касающиеся обращения в суд, включая право на юридическую помощь и освобождение от внесения судебного залога и обеспечения уплаты судебных расходов (статья 16(2)).
139. Условие о том, что лицо без гражданства должно иметь «обычное местожительство» или «постоянно проживать» на территории страны, означает, что данное лицо проживает в этом государстве на постоянной и прочной основе. «Обычное местожительство» следует понимать как стабильное, фактическое проживание. Это относится к тем лицам без гражданства, которым предоставлено разрешение на постоянное проживание, а также касается лиц, которые не имеют вида на жительство, но обжились в стране, находясь там в течение ряда лет, и рассчитывают продолжать жить там и далее.

83 С 1 апреля 2010 г. все проездные документы, выдаваемые государствами, включая проездные документы лиц без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г., должны быть машиночитываемыми в соответствии со стандартами Международной организации гражданской авиации (ИКАО). См. ИКАО, Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации, июль 2005 г., и ИКАО-УВКБ ООН, Руководство по выдаче машиночитываемых проездных документов, предусмотренных Женевской конвенцией 1951 г., беженцам и лицам без гражданства, октябрь 2012 г., <http://www.refworld.org/docid/52b166a34.html>.

84 Понятие «пребывание» интерпретируется в контексте Конвенции 1951 г. и применимо при интерпретации Конвенции 1954 г. следующим образом: ««пребывание» означает более кратковременное, нежели долгосрочное, проживание, но, очевидно, более длительное, чем транзитная остановка». См. п. 23 публикации UNHCR, “*Lawfully Staying*” – *A Note on Interpretation* (сноска 80 выше).

### (3) Международное право в области прав человека

140. Статус лица без гражданства по национальному законодательству должен также отражать применимые положения международного права в области прав человека. Подавляющее большинство прав человека применимо ко всем лицам, независимо от их гражданства или иммиграционного статуса, в том числе и к лицам без гражданства<sup>85</sup>. Более того, принцип равенства и недискриминации, в целом, запрещает любую дискриминацию, основанную на отсутствии статуса гражданства<sup>86</sup>. Законная дифференциация может быть допустима для групп, находящихся в существенно разном положении<sup>87</sup>. Таким образом, государства могут изучить возможность применения позитивных действий с целью оказания помощи особо уязвимым группам лиц без гражданства, находящимся на их территории.
141. Международное право в области прав человека дополняет режим защиты, установленный в Конвенции 1954 г.<sup>88</sup> Некоторые положения международного права в области прав человека воспроизводят права, установленные в Конвенции 1954 г., а другие положения предусматривают более высокий стандарт обращения или права, вообще не упоминаемые в Конвенции<sup>89</sup>.
142. Особо важным для лиц без гражданства является право на въезд в свою «собственную страну», закрепленное в статье 12(4) МПГПП. Это право выходит за рамки права на въезд в страну своего граждан-

---

85 См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 15 – Положение иностранцев в соответствии с Пактом. 11 апреля 1986 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>. и Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 32 – Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта, CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13, 26 мая 2004 г., <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>. См. тж. ООН, Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, Специальный докладчик по вопросу о правах неграждан, Заключительный доклад, E/CN.Sub.2/2003/23, 26 мая 2003 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114c4.pdf>. Отметим, однако, что полномасштабному осуществлению прав человека способствует наличие гражданства, отсюда и необходимость в специальной защите апатридов в форме Конвенции 1954 г.

86 См., например, статьи 2(1) и 26 МПГПП.

87 См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18 – Недискриминация, 10 ноября 1989 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>, п. 13. См. тж. Специальный докладчик по вопросу о правах неграждан, Заключительный доклад, резюме и п. 23 (сноска 85 выше).

88 Оно также создает альтернативную нормативную базу в странах, не присоединившихся к Конвенции 1954 г. Этот вопрос рассматривается ниже в п. 166.

89 Например, защита от произвольного задержания, предусмотренная статьей 9(1) МПГПП. В этой связи уместны также региональные договоры в области прав человека.

ства<sup>90</sup>. Оно также гарантирует право на въезд и тем самым право на пребывание для лиц, имеющих особые связи с данным государством. К таким лицам относятся, например, лица без гражданства, длительное время проживающие на территории данного государства, а также лица без гражданства, которые лишены гражданства в нарушение международного права или которым отказано в гражданстве государства, которое в порядке правопреемства приобрело территорию, где эти лица обычно проживали.

143. Даже учитывая эти изменения в международном праве в области прав человека, Конвенция 1954 г. сохраняет свою значимость, поскольку она затрагивает вопросы, касающиеся безгражданства, которые больше нигде не рассматриваются, а именно, предоставление документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также административное содействие лицам без гражданства. Более того, положения Конвенции не допускают отступлений на период чрезвычайного положения, в отличие от некоторых договоров в области прав человека, а также устанавливают ряд норм, которые более благоприятны, чем соответствующие нормы права в области прав человека<sup>91</sup>.

90 См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 27 – Статья 12 (свобода передвижения), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999 г., <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>, п. 20: «В формулировке пункта 4 статьи 12 не проводится различия между гражданами и иностранцами (“никто”). Поэтому лица, имеющие возможность осуществлять это право, могут быть определены лишь благодаря толкованию значения выражения “свою собственную страну”. Сфера охвата понятия “свою собственную страну” шире сферы охвата понятия “страну своего гражданства”. Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е. гражданством, приобретенным по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц, которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны не могут рассматриваться в качестве иностранцев. В таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Формулировка пункта 4 статьи 12 также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц.»

91 Например, защита от высылки лиц, «законно находящихся» на территории страны, по статье 13 МПГПП сводится к процедурным гарантиям, тогда как статья 31 Конвенции 1954 г. ограничивает также существенные основания, которыми может быть оправдана высылка.

## **В. ЛИЦА В МИГРАЦИОННОМ КОНТЕКСТЕ**

### **(1) Лица, ожидающие решения по процедуре определения безгражданства**

144. Как отмечено во «Введении» к Руководству, хотя в Конвенции 1954 г. прямо не рассматриваются процедуры определения безгражданства, подразумевается, что государства обязаны выявлять лиц без гражданства, чтобы обеспечить им соответствующие стандарты обращения по Конвенции<sup>92</sup>. В следующих пунктах рассматривается соответствующий статус для лиц, ожидающих решения по процедурам определения безгражданства.
145. Лицо, ожидающее принятия решения, обладает, как минимум, всеми правами в соответствии с юрисдикцией или в силу присутствия на территории, а также правами, предусмотренными для категории «законно пребывающие»<sup>93</sup>. Таким образом, статус такого лица должен гарантировать, среди прочего, право на удостоверение личности, право работать в собственном предприятии, право свободного передвижения и право на защиту от высылки<sup>94</sup>. Поскольку вышеупомянутые права по Конвенции сформулированы почти идентично правам, установленным в Конвенции 1951 г., рекомендуется, чтобы лицам, ожидающим принятия решения по процедуре определения безгражданства, было обеспечено такое же положение, как и лицам, ищущим убежище, чьи ходатайства рассматриваются в том же государстве.
146. Статус лиц, ожидающих решения по процедуре определения безгражданства, должен также отражать соответствующие права человека, как то защита от произвольного задержания и помощь в удовлетворении основных потребностей<sup>95</sup>. Предоставление лицам, ожидающим решения по процедуре определения безгражданства, возможности работать по найму, даже в ограниченном порядке, может уменьшить нагрузку на государственные ресурсы и способствовать повышению достоинства и самодостаточности вышеупомянутых лиц.

### **(2) Лица, признанные лицами без гражданства – право на проживание**

147. Хотя Конвенция 1954 г. не обязывает явно государства предоставлять лицу, признанному лицом без гражданства, право на проживание, предоставление такого разрешения соответствовало бы предмету и цели Конвенции. Это отражено в практике государств, где действуют процедуры определения статуса. Не имея права находиться в данном государстве, лицо подвергается риску постоянной незащищенности и лишается возможности пользоваться правами, гарантированными Конвенцией 1954 г. и международным правом в области прав человека.

<sup>92</sup> См. п. 8.

<sup>93</sup> См. выше пп. 134-135. Это применимо и в государствах, не имеющих специальных процедур определения статуса, когда лицо подает ходатайство о предоставлении статуса апатрида в другом контексте.

<sup>94</sup> Защита от высылки в целях обеспечения справедливости и эффективности процедур рассматривается выше в п. 72.

<sup>95</sup> См. выше пп. 140-141.

148. В связи с этим государствам рекомендуется предоставлять лицам, признанным апатридами, вид на жительство, действительный в течение не менее двух лет, однако в интересах стабильности предпочтительно выдавать разрешения на более длительный срок, например, на пять лет. Такие разрешения должны предусматривать возможность продления, способствуя тем самым упрощению натурализации, как предписано в статье 32 Конвенции 1954 г.
149. Если лицо, признанное лицом без гражданства, впоследствии приобретает или восстанавливает гражданство другого государства, например, в связи с изменением законодательства о гражданстве последнего, это лицо перестает быть лицом без гражданства в понимании Конвенции 1954 г. Это может стать основанием для аннулирования вида на жительство, полученного на основании статуса безгражданства, однако при этом необходимо учитывать соображения соразмерности в отношении приобретенных прав и факторы, возникающие в соответствии с международным правом в области прав человека, например, степень, в которой данное лицо наладило частную и семейную жизнь в данном государстве.
150. Признание лица апатридом по Конвенции 1954 г., помимо права на проживание, также приводит к возникновению прав, предусмотренных для категории «законно проживающие»<sup>96</sup>. Таким образом, вид на жительство должен сопровождаться правом на работу, доступом к медицинскому обслуживанию и социальной помощи, а также правом на проездной документ.
151. Хотя в Конвенции 1954 г. не рассматривается вопрос единства семьи, государствам-участникам Конвенции, тем не менее, предлагается способствовать воссоединению лиц, получивших статус лица без гражданства на их территории, с их супругами и иждивенцами<sup>97</sup>. Более того, у некоторых государств есть обязательства в этом плане по соответствующим международным и региональным договорам в области прав человека<sup>98</sup>.
152. Два положения Конвенции, которые касаются только лиц, имеющих «обычное местожительство» на территории данного государства, не следуют автоматически из признания лица апатридом<sup>99</sup>. Вместе с тем, они могут вступить в силу, если данное лицо можно считать проживающим в стране на прочной основе.

<sup>96</sup> См. выше пп. 136-137.

<sup>97</sup> В отношении вопроса единства семьи в контексте Конвенции 1951 г. см. УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца (сноска 47 выше), пп. 181-188. То, будут ли иждивенцы лица без гражданства иметь право на статус лица без гражданства, зависит от рассмотрения статуса гражданства каждого иждивенца на предмет проверки его соответствия определению понятия «апатрид» по Конвенции 1954 г. Вместе с тем, содействовать единству семьи можно и посредством предоставления иждивенцам лица без гражданства прав на проживание на территории государства-участника Конвенции, даже если эти иждивенцы не являются лицами без гражданства.

<sup>98</sup> Подробнее о том, как международные обязательства в области прав человека дополняют обязательства, вытекающие из Конвенции 1954 г., см. выше в пп. 140-143.

<sup>99</sup> См. выше пп. 138-139.

### **(3) Когда есть возможность получить защиту в другом государстве**

153. Если лицо, признанное апатридом, имеет реальную перспективу получить в ближайшее время защиту в соответствии с нормами Конвенции 1954 г. в другом государстве, то принимающее государство может по своему усмотрению предоставить такому лицу статус, более временный по характеру, чем статус, описанный выше в пп. 148-152. Лица, которые добровольно отказываются от своего гражданства из соображений удобства или выбора, подлежат отдельному рассмотрению<sup>100</sup>.
154. В таких случаях необходимо обеспечить точное толкование критериев, по которым определяется реалистичность получения лицом защиты в другом государстве<sup>101</sup>. По мнению УВКБ ООН, получение защиты в другой стране можно считать возможным только в тех случаях, когда лицо без гражданства:
- может приобрести или восстановить гражданство посредством простой, быстрой и недискреционной процедуры, которая является чистой формальностью; или
  - имеет статус постоянного проживания в стране предыдущего обычного местожительства, в которую данное лицо может немедленно возвратиться.
155. Что касается приобретения или восстановления гражданства, лица должны иметь возможность воспользоваться процедурой, легкодоступной как с физической, так и с финансовой точки зрения, а также простой с точки зрения этапов и требований в отношении доказательств. Кроме того, процедура приобретения либо восстановления гражданства должна быть оперативной и гарантировать результат, так как этот результат не зависит от чьего-либо усмотрения, если выполнены предписанные требования<sup>102</sup>.
156. В отличие от вышеизложенного, другие процедуры приобретения гражданства могут не обеспечивать достаточно надежную перспективу получения защиты в другом государстве и поэтому не оправдывают предоставление апатридам лишь временного статуса. Например, недостаточно предоставлять лицу доступ к процедурам натурализации, которые, как правило, оставляют решение на усмотрение должностных лиц и не дают гарантированного результата. Аналогичным образом, недостаточными следует считать процедуры, где установлены нечеткие требования к приобретению гражданства, или процедуры, которые обязывают лицо физически находиться в стране прежней гражданской принадлежности, но при этом законный въезд в нее и законное пребывание в ней не гарантированы.

<sup>100</sup> См. ниже пп. 161-162.

<sup>101</sup> Более того, гарантии необходимы для предотвращения случаев, когда лицо остается где-либо без правового статуса, а также для того, чтобы обеспечить надлежащее рассмотрение всех особых обстоятельств, дающих основание на получение вида на жительство.

<sup>102</sup> Примером может служить процедура, посредством которой бывшие граждане могут повторно приобрести гражданство, просто обратившись с заявлением в ближайшее консульское учреждение и предъявив при этом свидетельство о рождении или аннулированный либо просроченный паспорт. После этого компетентный орган обязан восстановить гражданство. Аналогичные процедуры также могут предполагать регистрацию или использование права выбора для приобретения гражданства.

157. Если лицо может вернуться в страну прежнего обычного местожительства, то ему необходимо обеспечить возможность безопасной и достойной жизни в соответствии с предметом и целью Конвенции 1954 г. Таким образом, это исключение применимо только к тем лицам, которые уже пользуются статусом постоянного проживания в другой стране или получили бы такой статус по прибытии, если это сопровождается полным спектром гражданских, экономических, социальных и культурных прав и если существует реальная перспектива получения гражданства данного государства<sup>103</sup>. Разрешение на возвращение в другую страну на короткий срок будет недостаточным.

**(а) Когда безгражданство является результатом утери или лишения гражданства либо добросовестного добровольного отказа от гражданства**

158. Во многих случаях лицо будет сотрудничать в осуществлении попыток приобрести или восстановить гражданство либо в организации возвращения в страну своего прежнего обычного местожительства. Этот вопрос может также возникнуть, если лицо недобровольно отказалось от гражданства или утратило его. Кроме того, об этом может идти речь, если лицо отказалось от гражданства сознательно и добросовестно с целью приобретения гражданства другой страны. В некоторых случаях из-за некорректно составленных законов о гражданстве такие лица вынуждены отказываться от гражданства, чтобы ходатайствовать о приобретении гражданства другой страны, но затем не могут получить второе гражданство и остаются апатридами.
159. Наилучшим решением в таких случаях является восстановление прежнего гражданства. Если государство решило, что такие лица являются апатридами, но имеют возможность восстановления своего прежнего гражданства, то государство не обязано выдавать им вид на жительство. Этим лицам может быть предоставлена та или иная форма иммиграционного статуса, что позволит им находиться на территории данного государства в течение короткого периода времени, необходимого для организации переезда в другое государство. Срок действия такого временного разрешения может составлять всего несколько месяцев, а полученные благодаря ему права не обязательно совпадают с правами, предоставляемыми при выдаче вида на жительство. Несомненно, предоставление статуса, близкого к статусу, присваиваемому на период процедуры определения, может быть оправдано.
160. Государства могут продлевать срок действия разрешения на временное проживание, если доступ или повторный доступ либо восстановление гражданства не произошло не по вине заявителя. Однако, продление может быть ограничено в сроках для того, чтобы добиться справедливого равновесия между содействием в завершении усилий по предоставлению доступа или повторного у доступа либо восстановлению и обе-

<sup>103</sup> Пункты 20-22 публикации UNHCR, *Position on the return of persons not found to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's Role* [УВКБ ООН, Позиция по вопросу возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, в страны их происхождения: роль УВКБ ООН], ноябрь 2010 г., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>, следует читать в свете критериев, приведенных в настоящем Руководстве.

спечением соответствующему лицу без гражданства некоторой степени уверенности. Если по истечении срока действия процесс доступа или повторного доступа либо восстановления гражданства не завершен, несмотря на добросовестные попытки заявителя, то государство-участник Конвенции обязано предоставить ему статус, который обычно предоставляется после признания заявителя апатридом, то есть продлеваемый вид на жительство и дополняющие его права, в том числе право на работу и право на получение проездного документа.

**(b) Когда безгражданство является результатом добровольного отказа от гражданства из соображений удобства или выбора**

161. Некоторые лица добровольно отказываются от гражданства, поскольку они не желают быть гражданами определенного государства или считают, что это обеспечит получение защиты в другой стране<sup>104</sup>. Повторный допуск в государство прежнего гражданства, наряду с приобретением этого гражданства, является предпочтительным решением в таких ситуациях. В случае отсутствия сотрудничества со стороны лица в рамках процедуры повторного допуска в другое государство или восстановления гражданства власти имеют право самостоятельно вести переговоры с другим государством, чтобы обеспечить допуск вышеупомянутого лица. В этом контексте важную роль играют другие международные обязательства государства прежнего гражданства, включая те, которые связаны с предотвращением безгражданства после отказа от гражданства и с правом въезда в собственную страну<sup>105</sup>.
162. Государство не обязательно должно предоставлять или продлевать разрешение на пребывание таким лицам. Кроме того, они будут наделены не всеми правами, предусмотренными Конвенцией 1954 г. Не считая других препятствий для защиты, в таких случаях не может исключаться недобровольное возвращение, например, когда государство прежнего гражданства также является страной прежнего обычного местожительства, и ее власти готовы предоставить данному лицу разрешение на постоянное проживание.

<sup>104</sup> Международное право признает, что каждый человек имеет право на гражданство, но это не распространяется на право выбирать определенное гражданство. Имеет место широкое признание автоматического присвоения гражданства государствами на основании факторов, находящихся вне контроля лица, как то происхождение, рождение на территории данного государства или проживание на территории данного государства на момент его правопреемства.

<sup>105</sup> См., в частности, статью 7(1) Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства и статью 12(4) МПГПП. Кроме того, дружеские отношения и сотрудничество между государствами, основанные на принципе добросовестности, требуют повторного допуска при таких обстоятельствах. Многочисленные соглашения между государствами способствуют этому, обеспечивая повторный допуск лиц без гражданства, в том числе бывших граждан и бывших постоянных жителей. УВКБ ООН имеет возможность играть определенную роль в этом отношении; см. п (j) Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № 96 (LIV) 2003 г. о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, в котором Исполнительный комитет рекомендует, чтобы УВКБ ООН в зависимости от ситуации дополнительно поддерживало усилия государств по возвращению лиц, признанных не нуждающимися в международной защите путем: i) формирования приверженности государств принципам, предусматривающим их ответственность за принятие назад своих собственных граждан, а также принципам сокращения безгражданства; ii) публичного отстаивания ясной позиции относительно приемлемости возвращения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите; iii) продолжения своего диалога с государствами с целью пересмотра их законов о гражданстве, если они допускают, в частности, отказ от гражданства без одновременного гарантированного приобретения таким лицом другого гражданства и могут использоваться для блокирования или задержки возвращения человека в страну гражданства.



### (с) Учет местных связей

163. Если в результате долговременного проживания и семейных отношений у лица развились тесные связи с принимающим государством, то присвоение статуса, который обычно предоставляется после признания лица апатридом, то есть выдача продлеваемого вида на жительство с дополнительными правами, целесообразно, даже если защита может быть предоставлена в другом государстве<sup>106</sup>. В некоторых случаях такой подход может потребоваться для выполнения обязательств в области прав человека, таких как предотвращение незаконного или произвольного вмешательства в личную и семейную жизнь и посягательств на неприкосновенность жилища.<sup>107</sup>

## С. ЛИЦА В «СВОЕЙ СОБСТВЕННОЙ СТРАНЕ»

164. Как отмечено выше в п. 142, определенные лица без гражданства могут считаться находящимися в «своей собственной стране» в значении, предусмотренном статьей 12(4) МПГПП. К этой категории относятся лица, которые в течение длительного времени постоянно проживают в государстве, которое часто является также страной их рождения. Находясь в «своей собственной стране», эти лица имеют право на въезд в нее и пребывание в ней со значительными последствиями для их статуса по национальному законодательству. Их сильная связь с рассматриваемым государством, часто сопровождаемая отсутствием связей с другими странами, налагает на государство политическое и моральное обязательство способствовать их полной интеграции в общество. То, что эти лица являются апатридами в «своей собственной стране», часто отражает дискриминационное отношение к ним в контексте разработки и применения законодательства в сфере гражданства. Некоторым будет отказано в гражданстве, несмотря на то, что они родились в этом государстве и проживали исключительно на его территории; других могут лишиться гражданства вследствие их принадлежности к группе общества, впавшей в политическую или социальную немилость<sup>108</sup>.
165. Целесообразно предоставлять таким лицам, находящимся в «своей собственной стране», гражданство данного государства. Как отмечено выше в части 2, в этих случаях правильным механизмом определения статуса отдельного лица или группы населения является механизм восстановления или предоставления гражданства<sup>109</sup>. Обращение к процедуре определения безгражданства в целом является неприемлемым. Если все-таки предполагается, что лица будут обращаться за защитой посредством такого механизма, то статус, предоставленный

106 Особенно это касается ситуаций, где связь с другим государством относительно слабая. Такую связь следует отличать, однако, от тех связей, которые настолько сильны, что лицо считается пребывающим в «своей собственной стране».

107 См. выше пп. 140-143.

108 Существенным в данном отношении являются также запрещение произвольного лишения гражданства, установленное, в частности, в статье 15(2) Всеобщей декларации прав человека, и запрещение дискриминации, предусмотренное международным правом в области прав человека, в частности, императивная норма о запрещении расовой дискриминации. Характер императивных норм рассматривается выше в сноске 13.

109 См. пп. 58-61.

в результате признания, должен включать, как минимум, постоянное проживание с упрощенной процедурой приобретения гражданства<sup>110</sup>.

## **D. СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, НЕ ПОДПАДАЮЩИХ ПОД ДЕЙСТВИЕ КОНВЕНЦИИ 1954 г.**

166. Многие лица, подпадающие под определение понятия «апатрид», приведенное в Конвенции 1954 г., проживают в странах, которые не являются участниками данного международного договора. Тем не менее, стандарты Конвенции 1954 г. и практика государств-участников Конвенции могут оказаться полезными для таких стран при выработке и реализации стратегий в решении проблем безгражданства на их территории, а также в целях регулирования статуса лиц без гражданства. В частности, государства, которые пока не являются участниками Конвенции 1954 г., могут принять во внимание практику выдачи лицам без гражданства документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, – меры, которые уже приняты в ряде других государств, не являющихся участниками Конвенции. Кроме того, всем государствам нужно будет выполнять свои обязательства по международному праву в области прав человека, такие как защита от произвольного задержания (статья 9(1) МПГПП) и, в случае лиц без гражданства *in situ*, соблюдение права на въезд и пребывание в «своей собственной стране»<sup>111</sup>.
167. Лица без гражданства де-факто также выпадают из сферы действия защиты, предусмотренной Конвенцией 1954 г.<sup>112</sup>. Тем не менее, поскольку такие лица не могут немедленно вернуться в страну своей гражданской принадлежности, предоставление им как минимум разрешения на временное пребывание в некоторой степени способствует стабилизации их положения. Так, государства могут рассмотреть вопрос о предоставлении им статуса, аналогичного статусу, рекомендованному выше в п. 159 для лиц без гражданства, которые имеют возможность получить защиту в другой стране. Во многих случаях временной меры такого рода будет достаточно, потому что возвращение станет возможным, например, пу-

110 Если на территории государств образовались группы апатридов, такие государства вполне могут не желать вводить процедуры определения безгражданства или предоставлять апатридам рекомендованный для них статус. В таких случаях, усилия УВКБ ООН по обеспечению решений для данной категории населения могут не ограничиваться информационно-пропагандистской работой, а иметь форму технической помощи и оперативной поддержки инициатив, направленных на признание связи между такими лицами и данным государством посредством предоставления гражданства.

111 См. тж. выше пп. 164-165.

112 Как отмечено выше в п. 7, международного определения термина «лицо без гражданства де-факто» не существует. Как показывают результаты предпринятых попыток дать определение данному понятию, лица без гражданства де-факто имеют гражданство, но не могут или по уважительным причинам не желают воспользоваться защитой государства их гражданской принадлежности. См. тж. раздел II.A. Выводов Прато (сноска 4 выше), где предложено следующее рабочее определение этого термина: «Лица без гражданства де-факто – это лица, находящиеся вне страны своей гражданской принадлежности, которые не способны или, по обоснованным причинам, не желают воспользоваться защитой данной страны. Понятие защиты в данном случае относится к праву дипломатической защиты страной гражданской принадлежности своего гражданина от противоправного деяния на международном уровне, а также к предоставлению дипломатической и консульской защиты и помощи в общем смысле, включая помощь по возвращению в страну гражданской принадлежности».

тем совершенствования консульской поддержки или изменения политики в отношении консульской поддержки для таких лиц.

168. Если перспективы национальной защиты представляются менее вероятными, рекомендуется укрепить статус лиц без гражданства де-факто посредством выдачи им разрешений на постоянное проживание, подобных тем, которые предоставляются лицам, признанным апатридами согласно Конвенции 1954 г. В целом, наличие гражданства какого-либо государства у лиц без гражданства де-факто означает, что предпочтительным долгосрочным решением является возвращение в страну их гражданской принадлежности. Если же препятствия для возвращения оказываются неустранимыми, то, исходя из гуманитарных соображений, следует обратиться к местным решениям на основе натурализации как приемлемому варианту для данной категории лиц.



# ПРИЛОЖЕНИЕ I. КОНВЕНЦИЯ 1954 г. О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ<sup>1</sup>

## ПРЕАМБУЛА

*Высокие Договаривающиеся Стороны,*

*принимая во внимание, что Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года, установили принцип, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было дискриминации,*

*принимая во внимание, что Организация Объединенных Наций неоднократно проявляла свой глубокий интерес к судьбе апатридов и прилагала усилия к тому, чтобы обеспечить апатридам возможно более широкое пользование указанными основными правами и свободами,*

*принимая во внимание, что те апатриды, которые являются также беженцами, охватываются Конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 года, и что имеется много апатридов, не охватываемых этой Конвенцией,*

*принимая во внимание, что желательно урегулировать и улучшить положение апатридов международным соглашением,*

*соглашаются о нижеследующем:*

## ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

**Статья 1** — Определение понятия «Апатрид»

1. В настоящей Конвенции под термином «apatрид» подразумевается лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона.
2. Положения настоящей Конвенции не распространяются:
  - i) на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;
  - ii) на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязательства, связанные с гражданством этой страны;

<sup>1</sup> Сборники договоров ООН, т. 360, стр. 117

- iii) на лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:
- a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
  - b) совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну;
  - c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

### **Статья 2 — Общие обязательства**

У каждого апатрида существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и постановлениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка.

### **Статья 3 — Недопустимость дискриминации**

Договаривающиеся государства будут применять положения настоящей Конвенции к апатридам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения.

### **Статья 4 — Религиозные убеждения**

Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, находящимся на их территориях, по меньшей мере столь же благоприятное положение, как и своим собственным гражданам, в отношении свободы исповедовать свою религию и свободы предоставлять своим детям религиозное воспитание.

### **Статья 5 — Права, предоставленные независимо от настоящей Конвенции**

Ничто в настоящей Конвенции не нарушает никаких прав и преимуществ, предоставленных апатридам каким-либо Договаривающимся государством независимо от настоящей Конвенции.

### **Статья 6** — *Выражение «при тех же обстоятельствах»*

В настоящей Конвенции выражение «при тех же обстоятельствах» означает, что апатрид должен удовлетворять любым требованиям (включая требования, касающиеся срока и условий пребывания или проживания в стране), которым данное частное лицо должно было бы удовлетворять для пользования соответствующим правом, если бы оно не было апатридом, за исключением требований, которым в силу их характера апатрид не в состоянии удовлетворить.

### **Статья 7** — *Изъятия из принципа взаимности*

1. Кроме тех случаев, когда апатридам на основании настоящей Конвенции предоставляется более благоприятное правовое положение, Договаривающееся государство будет предоставлять им положение, которым вообще пользуются иностранцы.
2. По истечении трехлетнего срока проживания на территории Договаривающихся государств все апатриды будут освобождены от установленного законодательным путем требования взаимности.
3. Каждое Договаривающееся государство будет и впредь предоставлять апатридам права и преимущества, на которые они, без всякой взаимности, имели право в день вступления в силу настоящей Конвенции в отношении данного государства.
4. Договаривающиеся государства благожелательно отнесутся к возможности предоставления апатридам, без всякой взаимности, прав и преимуществ, помимо тех, на которые они имеют право согласно пунктам 2 и 3, и к возможному освобождению от требования взаимности апатридов, которые не отвечают условиям, предусмотренным в пунктах 2 и 3.
5. Положения пунктов 2 и 3 применяются как к правам и преимуществам, упомянутым в статьях 13, 18, 19, 21 и 22 настоящей Конвенции, так и к правам и преимуществам, не предусмотренным в ней.

### **Статья 8** — *Изъятия из исключительных мер*

Исключительные меры, которые могут быть применены в отношении лиц, имущества или интересов граждан или бывших граждан иностранного государства, не будут применяться Договаривающимися государствами в отношении апатридов исключительно на основании предшествовавшего обладания ими гражданства данного иностранного государства. Договаривающиеся государства, законодательство которых не допускает применения выраженного в настоящей статье общего принципа, будут в соответствующих случаях устанавливать изъятия в интересах таких апатридов.

### **Статья 9** — *Временные мероприятия*

Ничто в настоящей Конвенции не лишает Договаривающееся государство права во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств принимать временно меры, которые оно считает необходимыми в интересах государственной безопасности, по отношению к тому или иному определенному лицу еще до выяснения этим Договаривающимся государством, что оно действительно является апатридом и что дальнейшее применение в отношении него таких мер необходимо в интересах государственной безопасности.

### **Статья 10** — *Непрерывность проживания*

1. Если апатрид был депортирован во время второй мировой войны и отправлен на территорию одного из Договаривающихся государств и там проживает, то время такого принудительного пребывания будет рассматриваться как время законного проживания в пределах этой территории.
2. Если апатрид был депортирован во время второй мировой войны из территории одного из Договаривающихся государств и до вступления в силу настоящей Конвенции возвратился туда с целью обосноваться там на постоянное жительство, то период проживания до и после такой депортации будет рассматриваться как один непрерывный период во всех тех случаях, когда требуется непрерывность проживания.

### **Статья 11** — *Апатриды-моряки*

Если апатридами являются лица, нормально служащие в экипажах кораблей, плавающих под флагом одного из Договаривающихся государств, то это государство благожелательно отнесется к поселению этих лиц на своей территории и к выдаче им проездных документов или же к предоставлению им временного права въезда на его территорию, в частности в целях облегчения их поселения в какой-либо другой стране.

## **ГЛАВА II. ПРАВОВОЙ СТАТУС**

### **Статья 12** — *Личный статус*

1. Личный статус апатрида определяется законами страны его domicilia или, если у него такового не имеется, законами страны его проживания.



2. Ранее приобретенные апатридом права, связанные с его личным статусом, и в частности права, вытекающие из брака, будут соблюдаться Договаривающимися государствами по выполнению, в случае надобности, формальностей, предписанных законами данного государства, при условии, что соответствующее право является одним из тех прав, которые были бы признаны законами данного государства, если бы это лицо не стало апатридом.

### **Статья 13** — *Движимое и недвижимое имущество*

В отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и прочих связанных с ним прав, а также в отношении арендных и иных договоров, касающихся движимого и недвижимого имущества, Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам возможно более благоприятное положение и, во всяком случае, не менее благоприятное, чем то, каким при тех же обстоятельствах обычно пользуются иностранцы.

### **Статья 14** — *Авторские и промышленные права*

Что касается защиты промышленных прав, как то: прав на изобретения, чертежи и модели, торговые марки, название фирмы и прав на литературные, художественные и научные произведения, то апатридам в той стране, где они имеют свое обычное местожительство, будет предоставляться та же защита, что и гражданам этой страны. На территории любого другого Договаривающего государства им будет предоставляться та же защита, что предоставляется на этой территории гражданам страны, в которой они имеют свое обычное местожительство.

### **Статья 15** — *Право ассоциаций*

В отношении ассоциаций, не имеющих политического характера и не преследующих цели извлечения выгоды, и в отношении профессиональных союзов Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, наиболее благоприятное положение, соответствующее положению граждан иностранного государства при тех же обстоятельствах.

### **Статья 16** — *Право обращения в суд*

1. Каждый апатрид имеет право свободного обращения в суды на территории всех Договаривающихся государств.
2. На территории Договаривающегося государства, в котором находится его обычное местожительство, каждый апатрид будет пользоваться в отношении права обращения в суд тем же положением, что и граждане, в частности, в вопросах юридической помощи и освобождения от обеспечения уплаты судебных расходов.

3. Каждому апатриду во всех прочих странах, кроме страны его обычного проживания, будет в отношении вопросов, упомянутых в пункте 2, предоставляться то же положение, что и гражданам страны его обычного местожительства.

### **ГЛАВА III. ЗАНЯТИЯ, ПРИНОСЯЩИЕ ДОХОД**

#### **Статья 17** — *Работа по найму*

1. Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, в отношении их права работы по найму наиболее благоприятное правовое положение, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах.
2. Договаривающиеся государства благожелательно отнесутся к возможности уравнивания прав всех апатридов в отношении работы по найму с правами граждан, и, в частности, тех апатридов, которые вступили на их территорию в порядке выполнения программы вербовки рабочей силы или согласно планам иммиграции.

#### **Статья 18** — *Работа в собственном предприятии*

Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах в отношении права заниматься самостоятельно сельским хозяйством, промышленностью, ремеслами и торговлей, а также права учреждать торговые и промышленные товарищества.

#### **Статья 19** — *Свободные профессии*

Каждое Договаривающееся государство будет предоставлять апатридам, законно проживающим на его территории и имеющим диплом, признанный компетентными властями этого государства, желающим заниматься свободными профессиями, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

## **ГЛАВА IV. СОЦИАЛЬНОЕ ПОПЕЧЕНИЕ**

### **Статья 20** — Система пайков

Там, где существует обязательная для всего населения система пайков, регулирующая общее распределение дефицитных продуктов, такая система применяется к апатридам на равных основаниях с гражданами.

### **Статья 21** — Жилищный вопрос

Поскольку жилищный вопрос регулируется законами или постановлениями или находится под контролем государственной власти, Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

### **Статья 22** — Народное образование

1. В отношении начального образования Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам то же правовое положение, что и гражданам.
2. В отношении других видов народного образования, помимо начального, и в частности в отношении возможности учиться, признания иностранных аттестатов, дипломов и степеней, освобождения от платы за право учения и сборов, а также в отношении предоставления стипендий Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

### **Статья 23** — Правительственная помощь

Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, то же положение в отношении правительственной помощи и поддержки, каким пользуются их граждане.

## **Статья 24** — Трудовое законодательство и социальное обеспечение

1. Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам, законно проживающим на их территории, то же положение, что и гражданам, в отношении нижеследующего:
  - a) вознаграждения за труд, включая пособия на семью, если такие пособия являются частью вознаграждения за труд, продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, оплачиваемых отпусков, ограничения работы на дому, минимального возраста лиц, работающих по найму, ученичества и профессиональной подготовки, труда женщин и подростков и пользования преимуществами коллективных договоров, поскольку эти вопросы регулируются законами или постановлениями или контролируются административной властью;
  - b) социального обеспечения (законоположений, касающихся несчастных случаев на работе, профессиональных заболеваний, материнства, болезни, инвалидности, старости, смерти, безработицы, обязанностей в отношении семьи и других случаев, которые согласно внутренним законам или постановлениям предусматриваются системой социального обеспечения) со следующими ограничениями:
    - i) может существовать надлежащий порядок сохранения приобретенных прав и прав, находящихся в процессе приобретения;
    - ii) законы или распоряжения страны проживания могут предписывать специальный порядок получения полного или частичного пособия, уплачиваемого полностью из государственных средств, и пособий, выплачиваемых лицам, не выполнившим всех условий в отношении взносов, требуемых для получения нормальной пенсии.
2. На право на компенсацию за смерть апатрида, явившуюся результатом несчастного случая на работе или профессионального заболевания, не будет влиять то обстоятельство, что выгодоприобретатель проживает не на территории Договаривающегося государства.
3. Договаривающиеся государства будут предоставлять апатридам преимущества, вытекающие из заключенных между собой или могущих быть заключенными в будущем соглашений о сохранении приобретенных прав и прав, находящихся в процессе приобретения, в отношении социального обеспечения, с соблюдением лишь тех условий, какие применяются к гражданам государств, подписавших упомянутые соглашения.
4. Договаривающиеся государства благожелательно отнесутся к вопросу о предоставлении, поскольку это возможно, апатридам преимуществ, вытекающих из подобных соглашений, которые в каждый данный момент могут быть в силе между этими Договаривающимися государствами и государствами, не участвующими в договоре.

## **ГЛАВА V. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕРЫ**

### **Статья 25** — *Административное содействие*

1. Когда пользование каким-либо правом апатридами обычно требует содействия властей иностранного государства, к которым эти апатриды не могут обращаться, Договаривающиеся государства, на территории которых проживают упомянутые апатриды, будут принимать меры к тому, чтобы такое содействие оказывалось им их собственными властями.
2. Власть или власти, упомянутые в пункте 1, будут снабжать апатридов или обеспечат под своим наблюдением снабжение апатридов документами или удостоверениями, обычно выдаваемыми иностранцам властями или через посредство властей государств, гражданами которых они являются.
3. Выданные в этом порядке документы или удостоверения будут заменять официальные документы, выдаваемые иностранцам властями или через посредство властей государств, гражданами которых они являются, и будут признаваться действительными, пока не доказано, что они недействительны.
4. За исключением случаев особых льгот, предоставляемых неимущим лицам, за упомянутые в настоящей статье услуги может взиматься плата; такая плата, однако, будет умеренной и соответствовать той, которая за аналогичные услуги взимается с граждан.
5. Положения настоящей статьи не затрагивают положений статей 27 и 28.

### **Статья 26** — *Свобода передвижения*

Каждое Договаривающееся государство будет предоставлять апатридам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории, при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах.

### **Статья 27** — *Удостоверение личности*

Договаривающиеся государства будут выдавать удостоверение личности апатридам, находящимся на их территории и не обладающим действительными проездными документами.

### **Статья 28** — *Проездные документы*

Договаривающиеся государства будут выдавать законно проживающим на их территории апатридам проездные документы для передвижения за пределами их территории, поскольку этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и обществен-

ного порядка; к таким документам будут применяться положения приложенных к настоящей Конвенции правил. Договаривающиеся государства могут выдавать такие проездные документы любому другому находящемуся на их территории апатриду; они, в частности, благожелательно отнесутся к вопросу о выдаче подобных проездных документов находящимся на их территории апатридам, не имеющим возможности получить проездной документ в стране своего законного проживания.

### **Статья 29** — *Налоги*

1. Договаривающиеся государства не будут облагать апатридов никакими пошлинами, сборами или налогами, кроме или выше тех, которые при аналогичных условиях взимаются или могут взиматься с собственных граждан.
2. Положения предыдущего пункта ни в коей мере не исключают применения к апатридам законов и постановлений, касающихся сборов за выдачу иностранцам административных документов, в том числе и удостоверений личности.

### **Статья 30** — *Вывоз имущества*

1. Договаривающиеся государства в соответствии со своими законами и постановлениями будут разрешать апатридам вывоз имущества, привезенного ими с собой на их территорию, в другую страну, в которую им предоставлено право въезда для поселения.
2. Договаривающиеся государства отнесутся благожелательно к ходатайствам апатрида о разрешении на вывоз имущества, необходимого им для их поселения в других странах, в которые им предоставлено право въезда, где бы это имущество ни находилось.

### **Статья 31** — *Высылка*

1. Договаривающиеся государства не будут высылать законно проживающих на их территории апатридов иначе как по соображениям государственной безопасности или общественного порядка.
2. Высылка таких апатридов будет производиться только во исполнение решений, вынесенных в судебном порядке. За исключением случаев, когда этому препятствуют уважительные соображения государственной безопасности, апатридам будет дано право представления в свое оправдание доказательств и обжалования в надлежащих инстанциях или перед лицом или лицами, особо назначенными надлежащими инстанциями, а также право иметь для этой цели своих представителей.
3. Договаривающиеся государства будут предоставлять таким апатридам достаточный срок для получения законного права на въезд в другую страну. Договаривающиеся государства сохраняют за собой право применять в течение этого срока такие меры внутреннего характера, которые они сочтут необходимыми.

### **Статья 32** — *Натурализация*

Договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию апатридов. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов.

## **ГЛАВА VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 33** — *Сведения о национальных законодательных актах*

Договаривающиеся государства сообщают Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций текст законов и постановлений, изданных ими в целях проведения в жизнь настоящей Конвенции.

### **Статья 34** — *Разрешение споров*

Все споры, возникающие между участниками настоящей Конвенции относительно ее толкования или применения, которые не могут быть разрешены иным способом, по требованию любой из спорящих сторон будут передаваться в Международный Суд.

### **Статья 35** — *Подписание, ратификация и присоединение*

1. Настоящая Конвенция будет открыта для подписания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций по 31 декабря 1965 года.
2. Настоящая Конвенция будет открыта для подписания от имени:
  - a) любого государства — члена Организации Объединенных Наций;
  - b) любого другого государства, получившего приглашение участвовать в конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о статусе апатридов; и
  - c) любого государства, которому Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций предложит подписать ее или присоединиться к ней.
3. Настоящая Конвенция будет ратифицирована, и ратификационные грамоты будут депонированы у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
4. Настоящая Конвенция будет открыта для присоединения для государств, упомянутых в пункте 2 настоящей статьи. Присоединение будет производиться путем депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций акта о присоединении.

### **Статья 36** — *Постановление о территориальном применении Конвенции*

1. Любое государство может при подписании или ратификации Конвенции или присоединении к ней заявить, что действие настоящей Конвенции распространяется на все или некоторые территории, за международные отношения которых данное государство несет ответственность. Такое заявление вступит в силу в день вступления в силу Конвенции для данного государства.
2. В любой последующий момент подобное распространение действия Конвенции должно быть объявлено посредством уведомления, адресованного Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, и вступит в силу на девяностый день после получения Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций этого уведомления или же в день вступления в силу Конвенции для данного государства, если эта последняя дата является более поздней.
3. В отношении тех территорий, на которые при подписании, ратификации или присоединении настоящая Конвенция не распространялась, каждое заинтересованное государство рассмотрит вопрос о возможности принятия мер, необходимых для распространения применения настоящей Конвенции на такие территории, с согласия правительств таких территорий, там, где это необходимо по причинам конституционного характера.

### **Статья 37** — *Постановления о федеративных государствах*

К государствам федеративного или неунитарного типа будут применяться следующие положения:

- a) в отношении тех статей настоящей Конвенции, которые подпадают под законодательную юрисдикцию федеральной законодательной власти, обязательства федерального правительства будут в указанных пределах соответствовать обязательствам сторон в настоящей Конвенции, не являющихся федеративными государствами;
- b) в отношении статей настоящей Конвенции, которые подпадают под законодательную юрисдикцию входящих в федерацию штатов, провинций или кантонов, не обязанных согласно конституционному строю федерации принимать законодательные меры, федеральное правительство при первой возможности осведомит об этих статьях надлежащие власти штатов, провинций или кантонов, сопроводив это сообщение своим благоприятным отзывом;
- c) федеративные государства, являющиеся стороной в настоящей Конвенции, по требованию любого другого Договаривающегося государства, переданному через Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, представят справку о существующих в федерации и ее составных частях законах и практике в отношении любого конкретного положения Конвенции с указанием того, в какой мере данное положение было проведено в жизнь законодательным или иным путем.



### **Статья 38** — Оговорки

1. При подписании, ратификации или присоединении любое государство может делать оговорки к статьям Конвенции, за исключением статей 1, 3, 4, 16 (1) и 33–42 включительно.
2. Любое государство, сделавшее оговорку в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может во всякое время отказаться от этой оговорки путем уведомления о том Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.

### **Статья 39** — Вступление в силу

1. Настоящая Конвенция вступит в силу на девяностый день со дня депонирования шестой ратификационной грамоты или акта о присоединении.
2. Для всех государств, ратифицировавших Конвенцию или присоединившихся к ней после депонирования шестой ратификационной грамоты или акта о присоединении, Конвенция вступит в силу на девяностый день со дня депонирования соответствующим государством своей ратификационной грамоты или акта о присоединении.

### **Статья 40** — Денонсация

1. Любое Договаривающееся государство может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию посредством уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
2. Такая денонсация вступит в силу для соответствующего Договаривающегося государства через один год со дня получения уведомления Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.
3. Любое государство, сделавшее заявление или пославшее уведомление на основании статьи 36, может в любое время после этого, посредством уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, заявить, что Конвенция не будет распространяться на соответствующую территорию через год после получения Генеральным секретарем указанного уведомления.

### **Статья 41** — Пересмотр

1. Любое Договаривающееся государство может посредством уведомления на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в любое время потребовать пересмотра настоящей Конвенции.
2. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций будет рекомендовать соответствующие меры, если в связи с таким требованием будет необходимо принять какие-либо меры.

**Статья 42** — Уведомления, рассылаемые Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций будет сообщать всем членам Организации Объединенных Наций и государствам, не являющимся ее членами, упомянутым в статье 35:

- a) о подписаниях, ратификациях и присоединениях, предусмотренных в статье 35;
- b) о заявлениях и уведомлениях, предусмотренных в статье 36;
- c) об оговорках и отказах от оговорок, предусмотренных в статье 38;
- d) о дне вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со статьей 39;
- e) о денонсациях и уведомлениях, предусмотренных в статье 40;
- f) о требованиях пересмотра, поступивших на основании статьи 41.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, будучи должным образом уполномочены, подписали настоящую Конвенцию от имени своих правительств.

СОВЕРШЕНО в Нью-Йорке, сентября двадцать восьмого дня, одна тысяча девятьсот пятьдесят четвертого года, в одном экземпляре, английский, испанский и французский тексты которого являются равно аутентичными; этот экземпляр депонируется в архиве Организации Объединенных Наций, и заверенные копии его препровождаются всем членам Организации Объединенных Наций и государствам, не являющимся ее членами, упомянутым в статье 35.

## **КОММЕНТАРИИ**

### *Пункт 1*

1. Проездные документы, о которых говорится в статье 28 настоящей Конвенции, должны содержать указание на то, что их владелец является апатридом в понимании Конвенции от 28 сентября 1954 г.
2. Эти документы должны выдаваться по крайней мере на двух языках, причем одним из них должен быть английский или французский.
3. Договаривающиеся государства рассмотрят желательность принятия образца проездного документа, прилагаемого к настоящей Конвенции.

### *Пункт 2*

С учетом устанавливаемых странами правил выдачи документов, дети могут вноситься в проездные документы родителя или, при исключительных обстоятельствах, в документы другого взрослого.

### *Пункт 3*

Пошлины, взимаемые за выдачу документов, не должны превышать самых низких пошлин за национальные паспорта.

### *Пункт 4*

Не считая особых или исключительных случаев, документ должен быть действительным в как можно большем числе стран.

### *Пункт 5*

Документ должен быть действительным в течение не менее трех месяцев и не более двух лет.

### *Пункт 6*

1. Возобновление или продление срока действия документа входят в компетенцию выдавшего документ органа власти, пока владелец не поселится на законных основаниях на другой территории и будет законно проживать на территории вышеупомянутого органа власти. При тех же условиях выдача нового документа входит в компетенцию органа власти, выдавшего прежний документ.
2. Дипломатические или консульские власти, имеющие специальные полномочия для этих целей, должны иметь право продления на период, не превышающий шесть месяцев, срока действия проездных документов, выданных их правительствами.
3. Договаривающиеся государства будут благожелательно рассматривать вопрос о возобновлении или продлении срока действия проездных документов или выдаче новых документов апатридам, более не проживающим на законных основаниях на их территории и не имеющим возможности получить проездные документы из страны своего законного местожительства.

### *Пункт 7*

Договаривающиеся государства признают действительность документов, выданных в соответствии с положениями статьи 28 настоящей Конвенции.

### *Пункт 8*

Компетентные власти страны, в которую апатрид желает переехать, оформляют визу в документе, владельцем которого он является, если такая виза необходима и если они готовы его принять.

### *Пункт 9*

1. Договаривающиеся государства обязаны выдавать транзитные визы апатридам, получившим визы территории пункта назначения.
2. В выдаче таких виз может быть отказано по причинам, которые оправдывают отказ в выдаче любому иностранцу.

### *Пункт 10*

Пошлина за выдачу выездных, въездных или транзитных виз не должна превышать минимальные пошлины за визы для заграничных паспортов.

### *Пункт 11*

Когда апатрид законно поселился на территории другого государства, ответственность за выдачу нового документа по условиям и положениям статьи 28 переходит к компетентным властям этой территории, к которым апатрид имеет право обращаться.

### *Пункт 12*

Власти, выдающие новый документ, должны изъять старый документ и вернуть его выдавшей стране, если в документе записано, что он подлежит возвращению; в противном случае они должны изъять этот документ и уничтожить его.

### *Пункт 13*

1. Проездной документ, выданный в соответствии со статьей 28 настоящей Конвенции, дает его владельцу право повторно въехать на территорию выдавшего его государства в любой момент в течение срока его действия, если документ не содержит заявление об обратном. В любом случае срок, в течение которого владелец может вернуться в страну, выдавшую документ, должен составлять не менее трех месяцев, кроме случаев, когда страна, в которую апатрид намеревается въехать, не настаивает на наличии проездного документа, дающего права на повторный въезд. Каждое Договаривающееся государство обязано вновь принять на своей территории в любое время в течение срока действия документа владельца проездного документа, выданного им в соответствии со статьей 28 настоящей Конвенции.
2. С учетом положения предыдущего подпункта Договаривающееся государство может потребовать от держателя документа выполнения тех формальностей, которые могут быть предписаны в отношении выезда с его территории или возвращения в нее.

### *Пункт 14*

За единственным исключением условий пункта 13, положения настоящего комментария никоим образом не затрагивают законы и правила, регулирующие условия принятия, проезда, проживания, поселения и выезда с территорий Договаривающихся государств.

### *Пункт 15*

Ни выдача документа, ни въезд по этому документу не определяют и не затрагивают положения владельца документа, особенно в отношении его национальности.

### *Пункт 16*

Выдача документа никоим образом не дает его владельцу защиты дипломатических или консульских властей страны выдачи и не предоставляет этим властям права защиты.

## **Образец проездного документа**

(здесь не воспроизведен)

## ПРИЛОЖЕНИЕ II. КОНВЕНЦИЯ 1961 г. О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА<sup>2</sup>

**Договаривающиеся Государства,**

**действуя** во исполнение резолюции 896 (IX), принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 4 декабря 1954 г.,

**признавая** желательным сокращение безгражданства международным соглашением,

**согласились** о нижеследующем:

### **Статья 1**

1. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом. Такое гражданство должно предоставляться:
  - a) при рождении, в силу закона, или
  - b) по возбуждению перед надлежащим органом власти ходатайства соответствующим лицом или от его имени в порядке, установленном национальным законом. При условии соблюдения постановлений пункта 2 настоящей статьи, никакое подобное ходатайство не может быть отклонено.

Любое Договаривающееся Государство, которое предусматривает предоставление своего гражданства в соответствии с подпунктом «b» настоящего пункта, может также предусмотреть предоставление своего гражданства в силу закона, в таком возрасте и при таких условиях, какие будут определены национальным законом.

2. Любое Договаривающееся Государство может поставить предоставление своего гражданства в соответствии с подпунктом «b» пункта 1 настоящей статьи под одно или несколько из следующих условий:
  - a) чтобы ходатайство было возбуждено в течение установленного этим Договаривающимся Государством срока, который должен начинаться не позднее достижения восемнадцатилетнего возраста и заканчиваться не ранее достижения возраста в двадцать один год, с тем, однако, чтобы соответствующему лицу предоставлялся по крайней мере один год, в течение которого оно могло бы само возбудить ходатайство без получения на это законного разрешения;
  - b) чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать пяти лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства, а вообще не должен превышать десяти лет;
  - c) чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против государственной безопасности или приговорено к лишению свободы на пятилетний или более продолжительный срок по уголовному обвинению;
  - d) чтобы соответствующее лицо всегда было апатридом.

<sup>2</sup> ПОТЕРЯЛАСЬ СНОСКА, ПРОШУ ОБРАТИТЬ ВНИМАНИЕ!!!

3. Несмотря на постановления подпункта «b» пункта 1 и пункта 2 настоящей статьи, ребенок, который рожден в браке на территории какого-либо Договаривающегося Государства и мать которого имела гражданство этого Государства, приобретает при рождении это гражданство, если иначе он был бы апатридом.
4. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому лицу, которое иначе было бы апатридом и которое не может приобрести гражданства того Договаривающегося Государства, на территории которого оно родилось, вследствие выхода из того возраста, когда оно могло возбудить ходатайство, или невыполнения им требуемых условий проживания, если во время рождения этого лица кто-либо из его родителей имел гражданство первого из упомянутых выше Договаривающихся Государств. Если его родители имели не одно и то же гражданство во время его рождения, вопрос о том, должно ли соответствующее лицо получить гражданство своего отца или гражданство своей матери, разрешается национальным законом этого Договаривающегося Государства. Если для приобретения такого гражданства требуется возбуждение ходатайства, ходатайство должно возбуждаться перед надлежащим органом власти просителем или от его имени в порядке, установленном этим национальным законом. При условии соблюдения постановлений пункта 5 настоящей статьи, подобное ходатайство не должно отклоняться.
5. Договаривающееся Государство может поставить предоставление своего гражданства в соответствии с постановлениями пункта 4 настоящей статьи под одно или несколько из следующих условий:
  - a) чтобы ходатайство было возбуждено до достижения просителем определенного установленного этим Договаривающимся Государством возраста, который не должен быть меньше двадцати трех лет;
  - b) чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать трех лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства;
  - c) чтобы соответствующее лицо всегда было апатридом.

## **Статья 2**

Найденыш, обнаруженный на территории какого-либо Договаривающегося Государства, должен, при отсутствии доказательств противного, считаться рожденным на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого Государства.

## **Статья 3**

Для целей определения обязанностей Договаривающихся Государств согласно настоящей Конвенции, рождение на судне или летательном аппарате считается имевшим место соответственно на территории того Государства, под флагом которого плавает судно, или на территории того Государства, в котором зарегистрирован летательный аппарат.

## **Статья 4**

1. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному не на территории Договаривающегося Государства лицу, которое иначе было бы апатридом, если во время рождения этого лица кто-либо из его родителей имел гражданство этого Государства. Если его родители имели не одно и то же гражданство во время его рождения, вопрос о том, должно ли соответствующее лицо получить гражданство своего отца или гражданство своей матери, разрешается национальным законом этого Договаривающегося Государства. Предоставление гражданства согласно постановлениям настоящего пункта совершается:
  - a) при рождении, в силу закона, или
  - b) по возбуждении перед надлежащим органом власти ходатайства соответствующим лицом или от его имени в порядке, установленном национальным законом. При условии соблюдения постановлений пункта 2 настоящей статьи, никакое подобное ходатайство не может быть отклонено.
2. Любое Договаривающееся Государство может поставить предоставление своего гражданства в соответствии с постановлениями пункта 1 настоящей статьи под одно или несколько из следующих условий:
  - a) чтобы ходатайство было возбуждено до достижения просителем определенного установленного этим Договаривающимся Государством возраста, который не должен быть меньше двадцати трех лет;
  - b) чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать трех лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства;
  - c) чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против государственной безопасности;
  - d) чтобы соответствующее лицо всегда было апатридом.

## **Статья 5**

1. Если закон какого-либо Договаривающегося Государства предусматривает утрату гражданства вследствие каких-либо таких изменений в личном статусе соответствующего лица, как вступление в брак, прекращение брака, узаконение, признание или усыновление, такая утрата должна ставиться под условие обладания другим гражданством или приобретения другого гражданства.
2. Если согласно закону какого-либо Договаривающегося Государства ребенок, рожденный вне брака, утрачивает гражданство этого государства вследствие признания отцовства, ему должна предоставляться возможность восстановления этого гражданства посредством письменного ходатайства перед надлежащим органом власти, и условия, регулирующие такое ходатайство, не должны быть более строгими, чем установленные в пункте 2 статьи 1 настоящей Конвенции.

## **Статья 6**

Если закон какого-либо Договаривающегося Государства предусматривает утрату его гражданства супругом или детьми какого-либо лица вследствие утраты этим лицом или лишения этого лица этого гражданства, такая утрата должна ставиться под условие обладания ими другим гражданством или приобретения ими другого гражданства.

## **Статья 7**

1. а) Если закон какого-либо Договаривающегося Государства разрешает отказ от гражданства, такой отказ не должен вызывать утраты гражданства, кроме тех случаев, когда соответствующее лицо имеет или приобретает другое гражданство.
- б) Постановления подпункта «а» настоящего пункта не применяются в тех случаях, когда их применение противоречило бы принципам, изложенным в статьях 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека, утвержденной 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.
2. Гражданин Договаривающегося Государства, который желает натурализоваться в чужой стране, не утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства этой чужой страны.
3. С исключениями, предусмотренными в постановлениях пунктов 4 и 5 настоящей статьи, гражданин Договаривающегося Государства не утрачивает своего гражданства таким образом, чтобы стать апатридом, вследствие выезда, проживания за границей, несовершенности регистрации или какой-либо подобной причины.
4. Натурализованное лицо может утратить свое гражданство вследствие проживания за границей в течение установленного законом соответствующего Договаривающегося Государства срока, который не должен быть менее семи последовательных лет, если не заявит надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство.
5. Что касается гражданина какого-либо Договаривающегося Государства, рожденного за пределами территории этого Государства, то закон этого Государства может поставить сохранение этим гражданином своего гражданства по истечении одного года после достижения им совершеннолетия под условие проживания в это время на территории этого Государства или регистрации у надлежащего органа власти.
6. Иначе как при обстоятельствах, упомянутых в настоящей статье, никакое лицо не утрачивает гражданства какого-либо Договаривающегося Государства, если такая утрата сделала бы это лицо апатридом, хотя бы такая утрата и не была прямо запрещена никаким другим постановлением настоящей Конвенции.



## **Статья 8**

1. Никакое Договаривающееся Государство не должно лишать никакое лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом.
2. Несмотря на постановления пункта 1 настоящей статьи, любое лицо может быть лишено гражданства любого Договаривающегося Государства:
  - a) при таких обстоятельствах, при которых утрата гражданства допускается согласно пунктам 4 и 5 статьи 7;
  - b) если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана.
3. Несмотря на постановления пункта 1 настоящей статьи, любое Договаривающееся Государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства, если во время подписания, ратификации или присоединения оно укажет, что оставляет за собой право лишать гражданства по одному или нескольким из следующих оснований, предусмотренных в это время его национальным законом:
  - a) что, вопреки своей обязанности быть верным этому Договаривающемуся Государству, соответствующее лицо,
    - i) игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства или
    - ii) ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого Государства;
  - b) что соответствующее лицо принесло присягу в верности или сделало формальное заявление о верности другому Государству или дало определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству.
4. Никакое Договаривающееся Государство не должно осуществлять право лишения гражданства, допускаемое согласно пункту 2 или 3 настоящей статьи, иначе как в соответствии с законом, предусматривающим для соответствующего лица право на справедливое разбирательство дела судом или иным независимым учреждением.

## **Статья 9**

Никакое Договаривающееся Государство не может лишить никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям.

## **Статья 10**

1. Во всякий международный договор между Договаривающимися Государствами, предусматривающий передачу территории, должны включаться постановления, которые гарантировали бы, что никакое лицо не станет апатридом в результате такой передачи. Любое Договаривающееся Государство должно принимать все возможные меры к тому, чтобы такие постановления вносились в любой подобный международный договор, заключаемый им с Государством, не участвующим в настоящей Конвенции.
2. При отсутствии таких постановлений любое Договаривающееся Государство, которому передается территория или которое иным способом приобретает территорию, должно предоставлять свое гражданство тем лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате такой передачи или такого приобретения.

## **Статья 11**

Договаривающиеся Государства должны содействовать созданию в рамках Организации Объединенных Наций, в ближайшем по возможности времени после депонирования шестой ратификационной грамоты или грамоты о присоединении, такого учреждения, в которое лица, требующие каких-либо преимуществ на основании настоящей Конвенции, могли бы обращаться с просьбами о рассмотрении своих требований и об оказании им помощи при представлении этих требований надлежащим органам власти.

## **Статья 12**

1. Что касается Договаривающихся Государств, в которых их гражданство не предоставляется при рождении, в силу закона, как предусматривается в пункте 1 статьи 1 или в статье 4 настоящей Конвенции, то постановления соответственно пункта 1 статьи 1 или статьи 4 применяются к лицам, рожденным до вступления этой Конвенции в силу, так же как к лицам, рожденным после.
2. Постановления пункта 4 статьи 1 настоящей Конвенции применяются к лицам, рожденным до вступления ее в силу, так же как к лицам, рожденным после.
3. Постановления статьи 2 настоящей Конвенции применяются только к найденышам, обнаруженным на территории любого Договаривающегося Государства после вступления этой Конвенции в силу в отношении этого Государства.

### **Статья 13**

Настоящая Конвенция не должна толковаться в ущерб какому-либо такому постановлению, которое больше способствует сокращению безгражданства и содержится или будет содержаться в действующем законе какого-либо Договаривающегося Государства или в какой-либо другой конвенции, международном договоре или соглашении, которые имеют или будут иметь силу для двух или более Договаривающихся Государств.

### **Статья 14**

Любой спор между Договаривающимися Государствами о толковании или применении настоящей Конвенции, который не может быть разрешен другим путем, представляется в Международный Суд по требованию любой из сторон в этом споре.

### **Статья 15**

1. Настоящая Конвенция распространяется на все самоуправляющиеся, подопечные, колониальные и прочие внеметропольные территории, за международные отношения которых отвечает какое-либо из Договаривающихся Государств. Соответствующее Договаривающееся Государство должно, поскольку это не противоречит постановлениям пункта 2 настоящей статьи, при подписании, ратификации или присоединении указать внеметропольную территорию или внеметропольные территории, на которые эта Конвенция будет распространяться *ipso facto* в результате такого подписания, ратификации или присоединения.
2. В любом случае, когда, поскольку речь идет о гражданстве, внеметропольная территория не рассматривается как одно целое с метропольной территорией, и в любом случае, когда предварительное согласие внеметропольной территории требуется, согласно основным законам или практике Договаривающегося Государства или внеметропольной территории, для распространения настоящей Конвенции на эту территорию, это Договаривающееся Государство должно принять меры к получению необходимого согласия внеметропольной территории в течение двенадцатимесячного срока, считая со дня подписания этой Конвенции указанным Договаривающимся Государством, а когда такое согласие будет получено, это Договаривающееся Государство должно уведомить Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций. Настоящая Конвенция распространяется на территорию или территории, указанные в таком уведомлении, со дня получения его Генеральным Секретарем.
3. После истечения двенадцатимесячного срока, упомянутого в пункте 2 настоящей статьи, соответствующие Договаривающиеся Государства должны сообщить Генеральному Секретарю о результатах консультаций с теми внеметропольными территориями, за международные отношения которых они ответственны и от которых не было получено согласия на распространение на них настоящей Конвенции.

## **Статья 16**

1. Настоящая Конвенция будет открыта для подписания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций с 30 августа 1961 года до 31 мая 1962 года.
2. Настоящая Конвенция будет открыта для подписания от имени:
  - a) любого Государства — члена Организации Объединенных Наций;
  - b) любого другого Государства, приглашенного к участию в Конвенции Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем;
  - c) любого Государства, приглашенного Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций подписать эту Конвенцию или присоединиться к ней.
3. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, и ратификационные грамоты депонируются у Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций.
4. Настоящая Конвенция открыта для присоединения Государствам, указанным в пункте 2 настоящей статьи. Присоединение совершается посредством депонирования грамоты о присоединении у Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций.

## **Статья 17**

1. При подписании, ратификации или присоединении любое Государство может сделать оговорку к статьям 11, 14 или 15.
2. Никакие другие оговорки к настоящей Конвенции не допускаются.

## **Статья 18**

1. Настоящая Конвенция вступает в силу через два года со дня депонирования шестой ратификационной грамоты или грамоты о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящую Конвенцию или присоединится к ней после того, как будет депонирована шестая ратификационная грамота или грамота о присоединении, она вступает в силу на девяностый день после депонирования этим государством своей ратификационной грамоты или грамоты о присоединении или в день вступления этой Конвенции в силу согласно постановлениям пункта 1 настоящей статьи, в зависимости от того, какой день наступит позднее.

## **Статья 19**

1. Любое Договаривающееся Государство может денонсировать настоящую Конвенцию в любое время письменным уведомлением на имя Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций. Такая денонсация вступает в силу для соответствующего Договаривающегося Государства через год со дня получения ее Генеральным Секретарем.
2. В том случае, если, согласно постановлениям статьи 15, настоящая Конвенция будет распространена на внеметропольную территорию какого-либо Договаривающегося Государства, такое Государство может в любое время после этого, с согласия соответствующей территории, сделать Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций уведомление о денонсации настоящей Конвенции отдельно в отношении этой территории. Эта денонсация вступает в силу через год со дня получения такого уведомления Генеральным Секретарем, который сообщает всем другим Договаривающимся Государствам о таком уведомлении и о дне его получения.

## **Статья 20**

1. Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций сообщает всем Государствам — членам Организации Объединенных Наций и не состоящим членами этой Организации Государствам, упомянутым в статье 16, о следующих обстоятельствах:
  - a) о подписании, ратификациях и присоединениях согласно статье 16;
  - b) об оговорках согласно статье 17;
  - c) о дне вступления настоящей Конвенции в силу согласно статье 18;
  - d) о денонсациях согласно статье 19.
2. Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций, не позднее, чем после депонирования шестой ратификационной грамоты или грамоты о присоединении, обращает внимание Генеральной Ассамблеи на вопрос о создании, в соответствии со статьей 11, упомянутого в ней учреждения.

## **Статья 21**

Настоящая Конвенция регистрируется Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций в день вступления ее в силу.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ИЗЛОЖЕННОГО нижеподписавшиеся полномочные представители подписали настоящую Конвенцию.

СОСТАВЛЕНО в Нью-Йорке тридцатого дня августа тысяча девятьсот шестьдесят первого года в одном экземпляре, английский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, который будет сдан на хранение в архив Организации Объединенных Наций и заверенные копии которого будут переданы Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций всем членам Организации Объединенных Наций и не состоящим членами этой Организации - Государствам, упомянутым в статье 16 настоящей Конвенции.

### ПРИЛОЖЕНИЕ III.

## ГОСУДАРСТВА-УЧАСТНИКИ КОНВЕНЦИИ 1954 г. О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ И КОНВЕНЦИИ 1961 г. О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА

Страна	Конвенция 1954 г.*	Конвенция 1961 г.*
Албания	23 июня 2003 г. п	9 июля 2003 г. п
Алжир	15 июля 1964 г. п	
Антигуа и Барбуда	25 октября 1988 г. пр	
Аргентина	1 июня 1972 г. п	
Армения	18 мая 1994 г. п	18 мая 1994 г. п
Австралия	13 декабря 1973 г. п	13 декабря 1973 г. п
Австрия	8 февраля 2008 г. п	22 сентября 1972 г. п
Азербайджан	16 августа 1996 г. п	16 августа 1996 г. п
Барбадос	6 марта 1972 г. пр	
Бельгия	27 мая 1960 г. р	
Белиз	14 сентября 2006 г. п	
Бенин	8 декабря 2011 г. п	8 декабря 2011 г. п
Боливия	6 октября 1983 г. п	6 октября 1983 г. п
Босния и Герцеговина	1 сентября 1993 г. пр	13 декабря 1996 г. п
Ботсвана	25 февраля 1969 г. пр	
Бразилия	13 августа 1996 г. р	25 октября 2007 г. п
Болгария	22 марта 2012 г. п	22 марта 2012 г. п
Буркина-Фасо	1 мая 2012 г. п	
Канада		17 июля 1978 г. п
Чад	12 августа 1999 г. п.	12 августа 1999 г. п.
Китай†		
Коста-Рика	2 ноября 1977 г. р	2 ноября 1977 г. р
Кот-д'Ивуар	3 октября 2013 г. п	3 октября 2013 г. п
Хорватия	12 октября 1992 г. пр	22 сентября 2011 г. п
Чехия	19 июля 2004 г. п	19 декабря 2001 г. п

\* Присоединение (п), правопреемство (пр), ратификация (р)

† После возобновления осуществления суверенитета над Гонконгом 10 июня 1997 г. Китай уведомил Генерального секретаря ООН о том, что ответственность за международные права и обязательства Гонконга в отношении Конвенции 1954 г. примет на себя Правительство Китайской Народной Республики.

Страна	Конвенция 1954 г.	Конвенция 1961 г.
Дания	17 января 1956 г. р	11 июля 1977 г. п
Эквадор	2 октября 1970 г. р	24 сентября 2012 г. п
Фиджи	12 июня 1972 г. пр	
Финляндия	10 октября 1968 г. п	7 августа 2008 г. п
Франция	8 марта 1960 г. р	
Грузия	23 декабря 2011 г. п	
Германия	26 октября 1976 г. р	31 августа 1977 г. п
Греция	4 ноября 1975 г. п	
Гватемала	28 ноября 2000 г. р	19 июля 2001 г. п
Гвинея	21 марта 1962 г. п	
Гондурас	1 октября 2012 г. р	18 декабря 2012 г. п
Венгрия	21 ноября 2001 г. п	12 мая 2009 г. п
Ирландия	17 декабря 1962 г. п	18 января 1973 г. п
Израиль	23 декабря 1958 г. р	
Ямайка		9 января 2013 г. п
Италия	3 декабря 1962 г. р	
Кирибати	29 ноября 1983 г. пр	29 ноября 1983 г. пр
Латвия	5 ноября 1999 г. п	14 апреля 1992 г. п
Лесото	4 ноября 1974 г. пр	24 сентября 2004 г. п
Либерия	11 сентября 1964 г. п	22 сентября 2004 г. п
Ливия	16 мая 1989 г. п	16 мая 1989 г. п
Лихтенштейн	25 сентября 2009 г. р	25 сентября 2009 г. п
Литва	7 февраля 2000 г. п	22 июля 2013 г. п
Люксембург	27 июня 1960 г. р	
Мадагаскар <sup>‡</sup>	[20 февраля 1962 г. п]	
Малави	7 октября 2009 г. п	
Мексика	7 июня 2000 г. п	
Черногория	23 октября 2006 г. пр	5 декабря 2013 п
Нидерланды	12 апреля 1962 г. р	13 мая 1985 р
Новая Зеландия		20 сентября 2006 п
Никарагуа	5 июля 2013 г. п	29 июля 2013 п
Нигер		17 июня 1985 п
Нигерия	20 сентября 2011 г. п	20 сентября 2011 п
Норвегия	19 ноября 1956 г. р	11 августа 1971 п
Панама	2 июня 2011 г. п	2 июня 2011 п
Парагвай		6 июня 2012 п
Перу	23 января 2014 г. п	
Филиппины	22 сентября 2011 г. р	
Португалия	1 октября 2012 г. п	1 октября 2012 п

<sup>‡</sup> 2 апреля 1965 г. Генеральный секретарь ООН получил от Правительства Мадагаскара уведомление о денонсации Конвенции. Денонсация вступила в силу 2 апреля 1966 г.

<b>Страна</b>	<b>Конвенция 1954 г.</b>	<b>Конвенция 1961 г.</b>
Республика Корея	22 августа 1962 г. п	
Молдова	19 апреля 2012 г. п	19 апреля 2012 г. р
Румыния	27 января 2006 г. п	27 января 2006 г. р
Руанда	4 октября 2006 г. п	4 октября 2006 г. р
Сенегал	21 сентября 2005 г. п	21 сентября 2005 г. р
Сербия	12 марта 2001 г. пр	7 декабря 2011 г. р
Словакия	3 апреля 2000 г. п	3 апреля 2000 г. р
Словения	6 июля 1992 г. пр	
Испания	12 мая 1997 г. п	
Сент-Винсент и Гренадины	27 апреля 1999 г. пр	
Свазиленд	16 ноября 1999 г. п	16 ноября 1999 г. п
Швеция	2 апреля 1965 г. р	19 февраля 1969 г. п
Швейцария	3 июля 1972 г. р	
Македония	18 января 1994 г. пр	
Тринидад и Тобаго	11 апреля 1966 г. пр	
Тунис	29 июля 1969 г. п	12 мая 2000 г. п
Туркменистан	7 декабря 2011 г. п	29 августа 2012 г. п
Уганда	15 апреля 1965 г. п	
Украина	25 марта 2013 г. п	25 марта 2013 г. п
Соединенное Королевство	6 апреля 1959 г. р	29 марта 1966 г. р
Уругвай	2 апреля 2004 г. п	21 сентября 2001 г. п
Замбия	1 ноября 1974 г. пр	
Зимбабве	1 декабря 1998 г. пр	



## ПРИЛОЖЕНИЕ IV. ВЫДЕРЖКИ ИЗ РЕЗОЛЮЦИЙ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ООН

**Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 23 декабря 1994 г.**  
A/RES/49/169, 24 февраля 1995 г.

### **49/169. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев**

Генеральная Ассамблея, ...

20. призывает государства оказывать помощь Верховному комиссару в осуществлении его обязанностей согласно резолюции 3274 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1974 г. в отношении сокращения безгражданства, включая поощрение присоединения к международным документам по вопросу о безгражданстве и их полного осуществления;

**Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 21 декабря 1995 г.**  
A/RES/50/152, 9 февраля 1996 г.

### **50/152. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев**

Генеральная Ассамблея, ...

...

будучи обеспокоена тем, что безгражданство, включая неспособность установить гражданство человека, может приводить к перемещению людей, и, подчеркивая в этой связи, что предотвращение безгражданства, сокращение числа и защита апатридов также имеют важное значение для предупреждения ситуаций, когда люди могут становиться беженцами,

...

14. призывает Верховного комиссара продолжать его деятельность в интересах апатридов в качестве части его установленного мандата по обеспечению международной защиты и поиску превентивных мер, а также его обязанностей согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи 3274 (XXIV) от 10 декабря 1974 года и 31/36 от 30 ноября 1976 года;

15. просит Управление Верховного комиссара, учитывая ограниченное число государств-участников этих документов, активно содействовать присоединению к Конвенции о статусе апатридов 1954 года<sup>1</sup> и к Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года<sup>2</sup>, а также оказывать заинтересованным государствам соответствующие технические и консультативные услуги, связанные с подготовкой и осуществлением законодательства о гражданстве; ...

<sup>1</sup> Сборники договоров ООН, т. 360, № 5158.

<sup>2</sup> Там же, т. 989, № 14458.

**Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2006 г.**  
A/RES/61/137, 25 января 2007 г.

**61/137. Управление Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по делам беженцев**

Генеральная Ассамблея, ...

2. с удовлетворением отмечает важную работу, проделанную в течение года Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и его Исполнительным комитетом, и в этой связи отмечает принятие заключения по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска и заключения по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов<sup>3</sup>, направленных на укрепление режима международной защиты в соответствии с Программой по вопросу о защите<sup>4</sup>, и оказание правительствам помощи в выполнении их обязанностей по защите в меняющейся современной международной обстановке, в том числе посредством поощрения последовательного применения механизмов и стандартов в рамках соответствующей национальной государственной политики, пользующейся поддержкой международного сообщества; ...

4. отмечает, что участниками Конвенции о статусе апатридов 1954 года<sup>5</sup> в настоящее время являются 61 государство, а Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года<sup>6</sup> — 33 государства, призывает государства, которые не сделали это, рассмотреть вопрос о присоединении к этим документам, отмечает работу Верховного комиссара в отношении выявления апатридов, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов и настоятельно призывает Управление продолжать работать в этой области согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи и заключениям Исполнительного комитета;

---

3 Там же, глава III, разделы А и В.

4 Там же, 57-я сессия, Дополнение № 12А (А/57/12/Add.1), приложение IV.

5 Сборники договоров ООН, т. 360, № 5158.

6 Там же, т. 989, № 14458.

## ПРИЛОЖЕНИЕ V. ВЫДЕРЖКИ ИЗ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА УВКБ ООН

### № 78 (XLVI) — 1995 год: Предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов

20 октября 1995 г.

*Исполнительный комитет,*

*признавая* право каждого человека на гражданство и право не быть произвольно лишенным своего гражданства;

*будучи озабочен* тем, что безгражданство, в том числе неспособность подтвердить свое гражданство, может приводить к перемещению;

*подчеркивая,* что предупреждение и сокращение безгражданства и защита апатридов важны с точки зрения предупреждения потенциальных ситуаций, связанных с беженцами,

- a) признает уже возложенные на Верховного комиссара обязанности в отношении беженцев-apatридов и сокращения безгражданства и призывает УВКБ продолжать свою деятельность в интересах апатридов в рамках своей уставной функции по предоставлению международной защиты и по содействию превентивным действиям, а также возложенной на него Генеральной Ассамблеей обязанности выполнять функции, предусмотренные статьей 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства; ...
- c) просит УВКБ активно содействовать присоединению государств к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства ввиду ограниченного числа государств-участников этих документов, а также оказывать заинтересованным государствам соответствующие технические и консультативные услуги в том, что касается подготовки и осуществления законодательства о гражданстве;...

**№ 95 (LIV) — 2003 год: Общее заключение по вопросу о международной защите**  
10 октября 2003 г.

*Исполнительный комитет,...*

- v) побуждает государства сотрудничать с УВКБ ООН в поисках методов урегулирования случаев безгражданства и рассмотреть возможность предоставления мест для переселения, если ситуацию апатрида не удастся урегулировать в ныне принимающей его стране или другой стране предыдущего обычного места жительства и она остается опасной;

**№ 106 (LVII) — 2006 год: Выявление, предотвращение и сокращение безгражданства и защита апатридов**  
6 октября 2006 г.

*Исполнительный комитет,*

будучи по-прежнему глубоко обеспокоенным в связи с сохранением проблем безгражданства в различных районах мира и появлением новых ситуаций безгражданства,...

вновь подтверждая задачу способствовать предотвращению и сокращению безгражданства и защите апатридов, возложенную на Верховного комиссара Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций,

ссылаясь на свое заключение № 78 (XLVI) о предупреждении и сокращении безгражданства и защите апатридов, а также заключения № 90 (LII), 95 (LIV), 96 (LIV) и заключения № 99 (LV) и 102 (LVI) в отношении урегулирования ситуации для лиц, длительное время находящихся в положении лиц без гражданства,

- a) настоятельно призывает УВКБ ООН в сотрудничестве с правительствами, другими органами системы Организации Объединенных Наций и международными, а также соответствующими региональными и неправительственными организациями укреплять свои усилия в этой области путем проведения целенаправленной деятельности в поддержку выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и в целях дальнейшей защиты апатридов.

*Выявление безгражданства*

- b) призывает УВКБ ООН и далее сотрудничать с заинтересованными правительствами для участия в усилиях или возобновления усилий по выявлению групп лиц без гражданства и лиц с неурегулированным гражданством, проживающих на их территории, в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности ЮНИСЕФ и ЮНФПА, а также ДПВ, УВКПЧ и ПРООН, в рамках национальных программ, что может включать в себя в соответствующих случаях процессы, затрагивающие регистрацию рождений и обновление данных о народонаселении;

- c) побуждает УВКБ ООН проводить совместные научные исследования и предоставлять доступ к научным исследованиям, особенно в районах, где проводится мало изысканий на темы безгражданства, соответствующим академическим институтам или экспертам, а также правительствам, с тем чтобы содействовать более глубокому пониманию характера и масштабов проблемы безгражданства, выявлению апатридов и пониманию причин, приведших к безгражданству, что служило бы основой для разработки стратегий, нацеленных на решение данной проблемы;
- d) побуждает те государства, которые располагают статистической информацией об апатридах или лицах с неурегулированным гражданством, передавать такую статистику УВКБ ООН и призывает УВКБ ООН разработать более формальную, систематическую методологию сбора, обновления и предоставления информации;
- e) побуждает УВКБ ООН включать в свои двухгодичные доклады о деятельности в интересах апатридов, представляемые Исполнительному комитету, статистические данные о масштабах проблемы безгражданства, переданные государствами, а также результаты научных исследований, проведенных академическими институтами и экспертами, гражданским обществом и его собственным персоналом на местах;
- f) побуждает УВКБ ООН и далее оказывать техническую консультативную и операционную помощь государствам и содействовать углублению понимания проблемы безгражданства, стремясь также упростить диалог между заинтересованными государствами на глобальном и региональном уровнях;
- g) принимает к сведению сотрудничество, налаженное с Межпарламентским союзом (МПС) в области гражданства и безгражданства, и также отмечает подготовленный в 2005 г. Справочник для парламентариев по вопросам гражданства и безгражданства, который используется в национальных и региональных парламентах для повышения информированности и укрепления возможностей государственных структур и гражданского общества. ...

#### *Защита лиц без гражданства*

- s) побуждает государства рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, а в отношении ее государств-участников - рассмотреть вопрос об отзыве их оговорок;
- t) просит УВКБ ООН активно распространить информацию и в соответствующих случаях организовывать подготовку правительственных партнеров в области надлежащих механизмов выявления, регистрации и предоставления статуса апатридам;
- u) побуждает государства, которые еще не являются участниками Конвенции 1954 г. о статусе апатридов, обращаться с апатридами, на законных основаниях проживающими на их территории, в соответствии с международным правом прав человека; и рассматривать в соответ-

ствующих случаях вопрос об упрощении натурализации апатридов, обычно и на законных основаниях проживающих на их территории, в соответствии с национальным законодательством;

- v) побуждает УВКБ ООН по просьбе соответствующих государств осуществлять программы, способствующие защите и оказанию помощи апатридам, в частности путем содействия получения апатридами доступа к правовым средствам урегулирования их ситуации безгражданства, и в этом контексте сотрудничать с НПО в деле предоставления юридической консультативной и другой соответствующей помощи в зависимости от обстоятельств;
- w) призывает государства не задерживать апатридов исключительно на основании отсутствия у них гражданства и относиться к ним в соответствии с международным правом в области прав человека, а также призывает государства - участники Конвенции 1954 г. о статусе апатридов полностью осуществлять ее положения;
- x) просит УВКБ ООН и далее совершенствовать подготовку своего собственного персонала и персонала других учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам безгражданства, с тем чтобы позволить УВКБ ООН оказывать техническую консультативную помощь государствам-участникам по вопросам осуществления Конвенции 1954 г. для обеспечения последовательного осуществления ее положений.

# АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

Цифры обозначают пункты Руководства.

## Б

беженец

- определение, 52, 91
- Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца, 81, 91, 100, 107, 151

безопасность, 52, 112, 157, *см. тж.* незащищенность

брак, 18, 92

- свидетельство о браке, 84
- с иностранцем, 55

бремя доказательства, 89, 90

## В

Венская конвенция о праве международных договоров (1969 г.), 14

верховенство права, 47, 49

власти, *см. тж.* компетентные власти

- иностранные, запросы и ответы на запросы, 96-99
- консульские, роль 28, 39, 40

военное преступление, 112

военный билет, 84

возвращение

- в страну гражданской принадлежности, 7, 123

возраст, 102, 118, 121

вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований, 52, 57, 81, 91, 96

Всеобщая декларация прав человека, 14, 164

высылка, 129

- защита от высылки, 72, 127, 134, 145
- нелегального мигранта, 112
- приказ о высылке, 135

## Г

Гаагская конвенция по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве (1930 г.), 23

гендер, 118

государство

- «каким-либо государством», 18-21
- что такое «государство»? 19-21

гражданские, экономические, социальные и культурные права, 129, 157

гражданство

- автоматические и неавтоматические режимы приобретения и лишения, 25, 26, 31-37
- добровольный отказ, *см.* добровольный отказ
- законы, 1, 23, 24, 29, 52, 61, 83, 86, 102, 116, 149, 158, 164
- концепция, 52-56
- лишение, 25, 50, 55, 158-160
- отказ, 25, 50, *см. тж.* добровольный отказ
- право на гражданство, 58-61, 161
- право оптации, 155
- приобретение/повторное приобретение, 44, 117, 155, 156, 159-161
- приобретенное по ошибке или недобросовестно, 45, 46
- произвольное, 164
- процедуры подтверждения, 60, 61
- утрата, 44, 51, 55, 158-160

гражданство, приобретенное по ошибке или недобросовестно, 45, 46

## **Д**

дипломатическая защита, 7, 13, 54, 123, 167  
дискриминационная практика, 103  
дискриминационное отношение, 164  
дискриминация, 104, 120, 121  
- в отношении женщин, 55, 121, 122  
- в отношении определенной группы, 37  
- основанная на отсутствии статуса гражданства, 140  
- расовая, 55, 164  
длительное проживание, 1, 58, 142, 163, 164  
добровольный отказ от гражданства, 51, 158-162  
доказательства  
- виды, 83-86  
- оценка, 83-107  
- оценка гражданства в отсутствие доказательств позиции компетентных властей, 38  
- оценка доказательств, используемых компетентными властями в автоматических режимах приобретения и утраты гражданства, 34-36  
- оценка доказательств, используемых компетентными властями в неавтоматических режимах приобретения и лишения гражданства, 31-33  
- паспорт, 36, 38, 40, 42, 44, 95  
подтверждение происхождения, 35  
документы, удостоверяющие личность, 38, 40, 44, 57, 84, 112, 120, 121  
достоинство, 52, 146, 157

## **Ж**

женщины, 121  
- ищущие убежище, см. лица, ищущие убежище  
- право на равные права и равное обращение, 55, 122  
жилье, 129, 136

## **З**

задержание, 112-115, 124  
- произвольное, 112, 122, 141, 146, 166  
закон  
- значение термина, 22  
законно пребывающий, 132, 134, 135, 143, 145  
законно проживающий, 132, 136, 137, 150  
законодательство  
- национальное, 135, 140, 164  
запрещение высылки, 127, 128

## **И**

иммиграционные документы, 84  
имущественные права, 129  
интервьюеры, 119, 121  
исключение, 111  
Исполнительный комитет УВКБ ООН  
- Заключение № 44 (XXXVII) 1986 г. о задержании беженцев и лиц, ищущих убежище, 112  
- Заключение № 96 (LIV) 2003 г. о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, 161  
- Заключение № 103 (LVI) 2005 г. о дополнительных формах защиты, 15, 79  
- Заключение № 106 (LV1) 2006 г. о выявлении, предотвращении и сокращении безгражданства и защите апатридов, 112  
- Заключения, принятые Исполнительным комитетом по вопросам международной защиты, 1975-2009 гг., 8  
истолкование сомнений в пользу заявителя, 106

## **К**

книги записи актов гражданского состояния, 84  
Комиссия по международному праву, 13



- Статьи о дипломатической защите с комментариями, 13
- Статьи о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, с комментариями, 34
- Комитет ООН по правам человека, 1, 58, 112, 135
- компетентные власти (органы)
  - в автоматических режимах приобретения и утраты гражданства, 34-36
  - в неавтоматических режимах приобретения и лишения гражданства, 31-33
  - запросы, 41
  - непоследовательное отношение, 42-44
  - определение, 27-30
  - оценка гражданства в отсутствие доказательств позиции, 38
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.), 55, 122
- Конвенция о правах и обязанностях государств (1933 г.), 19
- Конвенция о правах инвалидов (2006 г.), 120
- Конвенция о правах ребенка (1989 г.), 122
- Конвенция о сокращении безгражданства (1961 г.), 3, 4, 161
- Конвенция о статусе апатридов (1954 г.), 5, 6
  - лица без гражданства в странах, не связанных Конвенцией, 122, 166-168
  - предмет и цель Конвенции, 14, 51, 56, 91, 135, 147, 157
- Конвенция о статусе беженцев (1951 г.), 2, 4, 6, 12, 15, 52, 78, 82, 125-128, 130, 132, 135, 145
  - параллели между статусом беженцев и статусом лиц без гражданства, 125, 127, 128
  - подготовительные материалы, 14, 125
- консульская помощь/защита, 7, 40, 123, 167
- конфиденциальность, 66, 79, 129
- криминализация нелегальной миграции, 111

## Л

- лица без гражданства де-факто/безгражданство де-факто, 7, 8, 12, 123, 124, 167, 168
- лица без гражданства де-юре, 7
- лица с инвалидностью, 120
- лица, ищущие убежище, 66, 79, 112, 114, 132, 145
- лицо без гражданства (апатрид) / безгражданство, определение, 7, 8, 13, 14-22, 24, 28, 39, 45, 47, 50-54, 56, 88, 109, 111
- личная жизнь, 163
- личность
  - документы, 129, 133, 143, 145, 166
  - удостоверения личности, 44, 84

## М

- маргинализация, 11
- медицинский
  - медицинские справки/записи, 84
- международная защита, 15, 78, 157, 161
- Международная комиссия по вопросам гражданского состояния, 97
- Международная организация гражданской авиации, стандарты, 136
- международное законодательство о беженцах, 12
- международное право в области прав человека, см. права человека
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), 1, 6, 58, 112
- местожительство, см. т.ж. обычное местожительство
- мигранты, 111
- миграционный
  - контекст, 12, 58, 108, 117, 144-163
  - ситуации, 1
  - смешанные перемещения, 10
- мошеннические или ошибочные действия при приобретении гражданства, 46
- мошенничество
  - при подаче ходатайства, 45
  - при получении паспорта, 95
  - при приобретении документов, 112
  - при приобретении гражданства, 46

## Н

наилучшие интересы ребенка, *см.* ребенок/дети  
национальное законодательство, 135, 140, 164  
негосударственные субъекты, 86  
незащищенность, 147, *см. тж.* безопасность  
несопровождаемые дети, *см.* ребенок/дети

## О

образование, 102, 121, 129, 133  
общественный порядок, 112  
обычное местожительство, 1, 18, 58, 81, 84, 92, 139, 152, 154, 157, 158, 162  
Организация Объединенных Наций  
- Верховный комиссар по делам беженцев, 111  
- Комитет по правам человека, 1, 58, 112, 135  
- решения Комитета по правам человека по делу «Ван Альпен против Нидерландов», 112  
- Совет Безопасности, Доклад Генерального секретаря «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», 47  
- Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, 125, 135  
основные потребности, 146  
отказ, *см.* отказ от гражданства, 84  
отсутствие гражданства, 33, 137, *см. тж.* гражданство

## П

паспорт, 38, 40, 42, 44, 57, 95-99, 155, *см. тж.* доказательства переводчики, 119  
- одного пола с заявителем, 121  
пересмотр, *см.* производство по обжалованию/пересмотру периода в конфликтных и постконфликтных обществах», 47  
подтверждение  
- гражданства, 44, 84  
- места рождения, 35  
- происхождения, 35  
права приобретенные, 149  
права человека  
- договоры, 6, 55, 131, 141, 143, 151  
- запреты в договорах, 55  
- защита, 52  
- лиц без гражданства, 9, 11, 14, 51  
- международное право, 11, 122, 140  
- международные обязательства, 53  
правдоподобность, 101-107  
правительственная помощь, 129, 136  
право  
- международное, 7, 9, 12, 17, 19-21, 52, 55, 56, 124, 161  
- международное право в области прав человека, *см. тж.* права человека  
право  
- гражданские, экономические, социальные и культурные права, 129, 157  
- на въезд в свою собственную страну, 142, 161  
- на въезд, повторный въезд и проживание на территории государства, 53  
- на пребывание в «своей собственной стране», 12, 164, 166  
- на пребывание в стране, 57  
- на свободу и личную неприкосновенность, 112  
право на доступ к медицинскому обслуживанию, 150  
право на доступ к социальной помощи, 150  
право на работу, 127, 129  
право на работу, 136, 150, 160  
- в собственном предприятии, 134, 145  
- занятия, приносящие доход, 129  
- работа по найму, 129, 146  
право на самоопределение, 13, 19, 145  
практика национальных судов, 6

предоставление статуса по принципу *prima facie*, 109, 110  
преступление  
- военное, 112  
- неополитического характера, 111  
- против мира, 111  
- против человечества, 112  
принадлежность  
- к религиозной, языковой или этнической группе, 52  
принимающая страна, 126  
принцип крови, 35  
принцип почвы, 35  
принятие/повторное принятие, 20, 160  
- в другом государстве, 117  
- в государстве прежнего гражданства, 161  
приобретение/повторное приобретение гражданства, см. гражданство  
приобретение/повторное приобретение прав на административные меры  
- право на, 129  
проездные документы, 84, 112, 129, 143, 166  
- право на проездные документы, 136, 150, 160  
проживание  
- право на проживание, 147-152  
- разрешение (вид на жительство), 84, 135, 137, 139, 147-150, 154, 159, 160, 163, 168  
производство по обжалованию/пересмотру, 23, 47-49, 76, 77  
- право обжалования, 71, 76  
процедурные гарантии, 68, 71-77, 143  
- дополнительные гарантии для определенных групп, 118, 119  
процедуры определения безгражданства  
- вопросы правдоподобности, см. правдоподобность  
- групповое определение, 108-111  
- доказательства, см. доказательства  
- доступ, 68-70  
- интервьюер(ы), 63, 71, 73, 80, 84, 100, 104, 105, 119, 121  
- координация между определением статуса беженца и определением безгражданства, 78-82  
- лица в «своей собственной стране», 164, 165  
- лица, ожидающие принятия решения по результатам процедуры, 12, 16, 114, 132, 137, 144-146  
- права по последовательной, условной шкале, 134, 135, 137  
- право быть выслушанным, 71  
- процедурные гарантии, см. процедурные гарантии  
- разработка и положение, 62-67  
- случаи, на которые не распространяется действие Конвенции о статусе апатридов, 122, 123  
- требования о конфиденциальности, 79

## Р

Рабочая группа по произвольным задержаниям, 111, 112  
раса, 53, 55  
ребенок/дети, 31, 39, 71, 113  
- иждивенцы, 71  
- наилучшие интересы, 119  
- несопровождаемые или разлученные с семьей, 71, 119  
- право каждого ребенка на гражданство, 122  
- Рекомендации УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка, 119  
Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН  
- 31/36 1976 г., 4  
- 3274 (XXIX) 1974 г., 4  
- 50/152 1995 г., 4  
- 61/137 2006 г., 4, 116  
религия/религиозный, 52, 53, 103, 121, 133

## **С**

санкции за незаконный въезд, 127

свидетельства о рождении, 84, 121, 155

свидетельство

- об отказе от гражданства, 84

- о натурализации, 84

- о рождении, 84, 121, 155

свидетельство о натурализации, 84

свободное передвижение, 129, 134, 135, 145

семья

- единство, 151

- незаконное или произвольное вмешательство в семейную жизнь, 163

- связи, 163

- семейная жизнь, 149

- член(ы), 71, 101

собеседование, 63, 71-73, 80, 83, 84, 100, 104, 105, 119

- право на индивидуальное собеседование, 73

- право на собеседование с сотрудником, принимающим решение, 71

соразмерность, 112, 113, 149

социальное обеспечение, 129, 136

социальное попечение, 129

Специальный докладчик по вопросу о правах неграждан, 140

Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, 125, 135

стандарт доказательства, 91-93

стандарт(ы) обращения, 3, 8, 128-130, 144, 145

страна происхождения, 79, 80, 101,

судебный пересмотр, 77, 112, *см. тж.* производство по обжалованию/пересмотру

суды, 6, 49, 133, 137

- право обращения в суд, 129

существенные элементы, 107

## **Т**

территория

- присутствие на территории, 132, 133, 137, 145

- рождение на территории, 18, 26, 34, 54, 92, 161

- труд, 129, 136

## **У**

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)

- Исполнительный комитет, *см.* Исполнительный комитет УВКБ ООН

- мандат, 4, 29, 116

- обязанности, 4

- роль, 116

- Совещание экспертов – Понятие «лица без гражданства» по международному праву

- («Выводы Прато»), 4, 74, 112

устные показания под присягой, 84

усыновление, 18, 92

уязвимые группы, 3, 140

## **Э**

этническая группа, 49, 52

этническая принадлежность, 102

этническое происхождение, 103

## **Ю**

юридические представители, 119

юрисдикция, 8, 12, 52, 53, 85, 132, 133, 145





**УВКБ ООН**  
Агентство ООН  
по делам беженцев

© 2014 УВКБ ООН  
Все права защищены во всех странах мира.