

УДК 342.7

БЕЗГРАЖДАНСТВО КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС

Трифонова (Казарян) К. В., Трифонов С. Н.

Крымский филиал Российского государственного университета правосудия

Статья посвящена проблеме существования конституционно-правового института лиц без гражданства. Официальное международное определение лица без гражданства: «лицо, которое не считается гражданином ни одного государства в рамках его законодательства» По приблизительным подсчетам в мире около 10 миллионов людей не имеют гражданства. Около трети из них это дети.

Часто проблема безгражданства возникает вследствие недостатков имеющихся в системах национального законодательства: дискриминация, законы о гражданстве не учитывающие международные стандарты прав личности, произвол в деятельности государственных органов. Лиц без гражданства нередко изолируют от общества и лишают базовых прав, таких как регистрация рождения, образование, охрана здоровья, регистрация брака, трудоустройство.

В статье рассмотрены варианты появления ситуации, когда лицо оказывается в ситуации без гражданства, проанализированы проблемы и вызовы, с которыми такое лицо столкнется.

Ключевые слова: безгражданство, апатризм, гражданство, миграция, Гагская Конвенция, Конвенция о статусе апатридов, беженцы.

Безгражданство имеет международное название апатризм (от греч. *apatrid* – тот, кто не имеет родины). Под лицами без гражданства, или апатридами понимаются лица без гражданства любого государства. Несмотря на то, что термин «лицо без гражданства» в различных правовых системах определяется по-разному, его международно-правовое содержание является единым. Апатридом является лицо, которое не имеет гражданства ни одного государства мира, то есть не рассматривается ни одним государством в силу ее законодательства как гражданин. Именно такое определение понятия «апатрид» содержится в статье 1 Конвенции о статусе апатридов 1954 г. [1]. Это определение соответствует пониманию апатризма *de iure*.

Относительно непонятного или неизвестного гражданства, то его не бывает [2, р. 24]. Человек либо является гражданином конкретного государства, либо нет. В случае, когда не имеется прямых доказательств принадлежности лица к любому из существующих гражданств, лицо должно рассматриваться каждым государством как апатрид. Согласно обычной практике государств, вопрос о владении лицом гражданством конкретного государства определяется в соответствии с законодательством данного государства. Это правило нашло отражение в статье 2 Гагской Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве. Но, при решении этого вопроса, формулировка «в соответствии с законодательством данного государства» не должно толковаться только сугубо к содержанию правовых норм, в расчет должна приниматься также общая правовая практика данного государства по этим вопросам [3, р. 42].

Кроме апатризма *de iure* может существовать и апатризм *de facto*. Имеются в виду те граждане, которые формально имеют гражданство определенного государства, однако фактически не могут пользоваться международной защитой своего государства [4, р. 41.] В международно-правовом содержании апатридами *de facto*, как правило, признаются беженцы. Международная практика идет по пути уравнивания апатридов *de iure* в правах с апатридами *de facto*, однако в области приобретения гражданства апатриды *de facto* не уравниваются в правах с апатридами *de iure*. Если законодательство государства предусматривает упрощенные условия принятия в гражданство лиц без гражданства, то в виду имеется, как правило, именно апатрид *de iure*.

Апатризм приобретает массовый характер в конце девятнадцатого-начале двадцатого века и достигает апогея после Второй мировой войны. Апатризм является злом, которое было признано таковым на международном уровне. Современное понимание гражданства предполагает, что каждый человек должен иметь гражданство определенного государства, что соответствует статье 15 Всеобщей Декларации прав человека, которая гарантирует праву на гражданство каждому. Для предупреждения и предотвращения распространения апатридов провозглашается международно-правовой запрет лишения гражданства, содержащийся в части второй, ст. 15 Всеобщей Декларации прав человека, и положением ст. 7 Конвенции о правах ребенка, определяющей право каждого ребенка иметь с рождения гражданство.

Первые попытки преодоления апатризма были предприняты в Гаагской конвенции 1930 года и в дополнительных Протоколах к ней. Как реакция на большое количество лиц без гражданства, в 1954 году в рамках ООН была принята Конвенция о правовом статусе апатридов, ст. 32 которой предусматривает обязанность государств-участников предоставлять свое гражданство апатридам на упрощенных основаниях. В 1961 году ООН принимает Конвенцию о сокращении случаев безгражданства, которая впервые предлагает систематическое преодоление безгражданства. Ст. 8 вышеуказанной Конвенции устанавливает исключительный перечень случаев, когда государство может лишить лицо с определенным гражданством своего статуса. Европейская Конвенция о гражданстве относит принцип предотвращения безгражданства к основным принципам, на которых должно базироваться законодательство о гражданстве каждого государства.

Именно распад Советского Союза повлиял на процесс появления огромного количества лиц без гражданства. К сожалению, в рамках СНГ не было принято ни одного нормативного акта, который регулировал бы вопросы гражданства бывших граждан СССР. Законодательный акт СНГ «О согласованных принципах регулирования гражданства», имеет рекомендующий характер, никак эту проблему не решает [6, с. 21].

Отсутствие у лица гражданства является негативным явлением, как для человека, так и для государства. Для государства безгражданство является нежелательным, поскольку по своей природе государство может нормально функционировать только при условии существования постоянной и устойчивой юрисдикции над населением, поэтому государство заинтересовано в том, чтобы гражданство имела большинство населения. Кроме того, отсутствие гражданства у части населения является источником социальных конфликтов в обществе.

Апатризм является для человека негативным явлением по следующим причинам: лицо не имеет права на проживание на государственной территории ни одного государства мира; оно не может получать дипломатическую защиту; оно не имеет права на политическое участие в обществе (не имеет права избирать и быть избранным в органы государственной власти ни одной страны мира, участия в референдумах; законодательство многих стран мира позволяет участие в митингах и демонстрациях только собственным гражданам, значительно ограничивается возможность быть членом политической партии любого государства); лицо лишено многих других прав, которые государства гарантируют только гражданам (социальные права, экономические права – например, право на труд, права в области образования); лицо без гражданства ограничивается в доступе к профессиям, осуществление которых законодатель связывает с наличием гражданства этого государства. Другими словами, общий комплекс прав лица без гражданства всегда меньше, чем лица, имеющего гражданство определенного государства.

Состояние безгражданства возникает в случае так называемых «негативных коллизий» национальных законодательств о гражданстве. Такие коллизии могут иметь место в случае, когда государство лишает лицо гражданства, или когда лицо теряет гражданство по закону государства и не имеет или не получает иного гражданства. Эта причина, хотя и не является такой распространенной как ранее, но до сих пор является одним из основных источников возникновения апатризма. В развитых странах мира существует только один случай прекращения гражданства, где возможно наступление апатризма – когда гражданство было приобретено нечестным путем.

Европейская Конвенция о гражданстве негативно относится к прекращению гражданства по инициативе государства, если в результате этого лицо становится апатридом. Согласно этой Конвенции прекращение гражданства лица с наступлением у нее состояния безгражданства может происходить только в одном случае: когда оно было приобретено вследствие мошеннических действий, представление ложных сведений или сокрытие каких-либо важных фактов, которые имеют отношение к заявителю [7].

Менее распространенный источник возникновения апатризма образуют случаи, когда лицо выходит по собственной инициативе из гражданства одного государства и не приобретает нового гражданства. Подавляющее большинство европейских государств для предоставления разрешения на выход из гражданства требует справку-гарантию иностранного государства о принятии этого лица к гражданству. Выход лица из гражданства невозможен, если это ведет к наступлению безгражданства, например, в ряде европейских стран – Австрии, Бельгии, Италии, Швейцарии, Финляндии. Это правило закреплено в части второй ст. 7 Конвенции о сокращении случаев безгражданства 1961 года, где устанавливается, что разрешение на выход из гражданства должно терять силу, если лицо не приобретает в течение определенного законодательством срока гражданства другой страны.

Часть первая ст. 7 Конвенции о сокращении случаев безгражданства 1961 года предусматривает, на наш взгляд, еще лучше правило, согласно которому разрешение на выход из гражданства вступает в силу только после приобретения лицом гражданства иностранного государства или же в случае, когда оно его уже имеет. Но трудности в установлении такой нормы в законодательстве ряда стран связаны с

тем, что вопрос прекращения гражданства отнесен к компетенции главы государства и прекращение гражданства происходит на основании нормативно-правового акта главы государства.

Значительно реже сегодня возникает состояние безгражданства у ребенка с рождения (так называемое абсолютное безгражданство). Все европейские государства предоставляют сегодня свое гражданство ребенку неизвестных родителей, который был найден на территории этого государства. Подавляющее большинство стран автоматически предоставляет свое гражданство детям, родившимся у лиц без гражданства, проживающих на ее территории. Это полностью соответствует праву каждого ребенка иметь с рождения гражданство. Но некоторые государства предусматривают только законодательную возможность упрощенного приобретения гражданства детьми, которые родились у апатридов.

В соответствии с Европейской Конвенцией о гражданстве дети, которые рождаются в стране и не приобретают при рождении другого гражданства, должны иметь возможность получить гражданство этой страны не позднее чем после пяти лет постоянного и законного проживания в этой стране.

Предоставление гражданства ребенку апатридов зависит, как правило, от двух факторов: факта проживания родителей на территории государства и рождения ребенка в стране. На практике может сложиться ситуация, что родители-лица без гражданства не имеют в стране согласно ее законам постоянного места жительства.

Другой случай – лица без гражданства, имеющие постоянное место жительства в определенной стране, но ребенок рождается в другой стране, и как следствие этого, не приобретает гражданства ни одного государства. При современной мобильности населения возникновение такой ситуации кажется достаточно вероятным. Законодательство ни одной европейской страны не решает этой проблемы. Для недопущения возникновения апатризма в таких случаях можно пойти двумя путями: а) предоставлять ребенку, который рождается у родителей без гражданства, гражданство страны рождения; б) предоставлять гражданство, руководствуясь местом постоянного проживания родителей. Последний критерий кажется нам более приемлемым потому, что европейские страны не склонны предоставлять свое гражданство по «чистому» *jus soli*, и более универсальным, потому что ребенок приобретает гражданство страны, в которой он, вероятно, будет проживать дальше. Факт постоянного проживания родителей в стране будет в этом случае выступать как *genuine link*.

Апатризм может возникать у детей граждан государства, в котором приобретение гражданства по рождению определяется «правом почвы» в случае, если такой ребенок рождается на территории государства, где этот вид приобретения гражданства определяется исключительно принципом «права крови». Для европейских стран эта причина не является актуальной, потому что все они предусматривают приобретение гражданства по принципу «права крови».

Более серьезные проблемы возникают при правопреемстве государств, потому что новые государства имеют право самостоятельно определять круг их граждан. События последнего времени (имеется в виду распад СССР и ЮСФР) породили большое количество апатридов. Государства, которые в вопросах определения лиц при правопреемстве руководствуются принципом происхождения, исключают, обретение гражданства лицами некоренного происхождения. Так это произошло в Эс-

тонии и Латвии. Эти страны увязали приобретения гражданства не с происхождением, а с их неправомерным присоединением к СССР – с ситуацией, которая существовала до их, по их мнению, аннексии СССР, но в действительности этот критерий равнозначен происхождению. Лица, которые прибыли в эти страны после присоединения к СССР были исключены из круга лиц, которым было предоставлено гражданство. Но не только законодательство балтийских стран, но и других государств-бывших советских республик, содержит возможности возникновения у лиц состояния безгражданства.

Так, законодательство Грузии установило, что гражданство приобретают лица, которые в момент вступления в силу Закона о гражданстве Грузии проживали на ее территории более 5 лет [8].

Законодательство Молдовы установило очень короткий срок для получения молдавского гражданства лицами, которые проживали на ее территории в период между 28 июня 1940 года и 23 июня 1990 года (день провозглашения МССР государственного суверенитета) – один год [9]. В украинском законодательстве не были изначально учтены категории лиц, проходивших военную службу или учившихся за пределами Украины.

Безгражданство может наступать у ребенка в результате его усыновления иностранцем, когда государство первоначального гражданства связывает с этим фактом прекращения гражданства, а другое государство не предоставляет ему своего гражданства.

Европейская Конвенция о гражданстве содержит обязанность стран предоставлять в упрощенном порядке гражданство лицам без гражданства, которые находятся на территории этого государства [10].

Практика показывает, что под упрощенными условиями государства понимают сокращение срока проживания в стране. Такие нормы существуют в законодательстве Бельгии, Италии, Люксембурга, ФРГ. В Болгарии апатрид, а также и беженец может приобрести болгарское гражданство вообще без соблюдения ценза оседлости в стране. Тем не менее ценз оседлости для апатридов не сокращает большинство государств, и на их натурализацию распространяют свое действие нормы и правила общего характера [5, с. 38].

С проблематикой безгражданства граничит проблема гражданства беженцев. Статья 34 Конвенции ООН о правовом статусе беженца 1951 года определяет обязанность государств-сторон данного соглашения упрощать, по возможности, натурализацию беженцев, ускорять процедуру их принятия в гражданство и устанавливать для них как можно более низкую пошлину.

В рамках Совета Европы было принято несколько рекомендаций, целью которых является упрощение государствами предоставления гражданства беженцам. Рекомендация 417 1965 года [12] призывает государства осуществлять при принятии в гражданство этой категории лиц либеральную практику и предусматривать в законодательстве нормы, упрощающие предоставление беженцам гражданства. Рекомендация 564 1969 года [13] рекомендует сокращать срок постоянного проживания в стране, который они выдвигают как требование натурализации, предполагается, что он не должен превышать пяти лет; требует уменьшения размера пошлины, ускорение процедуры натурализации и избежание требования выхода беженцев из бывшего гражданства; рекомендует также создавать условия приобретения гражданства

детям, которые рождаются у беженцев, а также упрощенные условия получения гражданства беженцам, состоящими в браке с гражданами государства пребывания. Государствам, которые еще не присоединились к Конвенции ООН о сокращении случаев безгражданства, рекомендуется сделать это и уравнивать беженцев *de facto* с беженцами *de iure*. Резолюцией (70) от 26 января 1970 года [14] была подтверждена необходимость применения государствами Рекомендации 564 (1964).

В 1984 году Советом Европы принимается еще одна Рекомендация [15], которая направлена на упрощение предоставления гражданства беженцам. Эта рекомендация вмещает обобщенные принципы упрощения принятия гражданства беженцев, определяя их достаточно общим образом, что объясняется весьма ограниченной практикой применения государствами предыдущих рекомендаций.

Европейская Конвенция о гражданстве 1997 года предусматривает обязанность государств предоставлять лицам без гражданства и лицам, которые имеют статус беженца, гражданство на упрощенных условиях [16].

Так же, как и в предоставлении гражданства лицам без гражданства, упрощают получение гражданства беженцами не все страны. Так же, как и в случае апатризма, упрощение идет по направлению сокращения для этой категории лиц срока постоянного проживания в стране. Такие нормы установлены в Бельгии, Италии, Германии, России, Венгрии. Австрия, например, не требует от этой категории лиц выхода из прежнего гражданства. Ряд государств нашли возможным ускорить процедуру принятия беженцами гражданства. Вместе с тем, значительное количество стран Европы не пожелали последовать рекомендациям Совета Европы по упрощенному предоставлению гражданства беженцам [5, с. 27].

Таким образом, безгражданство является негативным явлением и принцип его предотвращения относится к общепризнанным нормам международного права. Конкретное предотвращения странами безгражданства остается согласно принципу суверенитета в компетенции каждого отдельного государства. Безусловного права апатрида и беженца на натурализацию не существует ни в международном праве, ни в национальных законодательствах государств, не вытекает оно и из современного понимания права каждого человека на гражданство.

Однако необходимо отметить, что непредоставление гражданства широкому кругу лиц, как это произошло в случае прибалтийских стран, рассматривается уже как нарушение права каждого человека на гражданство. Отказ многих стран от лишения лица гражданства или утраты лицом гражданства в силу закона, если это ведет к возникновению у него состояния лица без гражданства, констатирует, что интересы человека оцениваются выше, чем интересы государства и свидетельствует о том, что в обеспечении права каждого человека на гражданство появился еще один элемент. Права человека на выход из гражданства, если это приводит к ее безгражданства, не существует. Невозможность выхода лица из гражданства в этом случае служит обеспечению государством права каждого человека на гражданство.

Список литературы

1. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 г. // Права человека. Сборник международных документов. – Т. 1 (часть вторая). Универсальные договоры. Организация объединённых наций. Нью-Йорк и Женева, 1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2. Hailbronner K., Renner G. Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. – 2. neubearb. Aufl. – München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1998. – P. 124.
3. Bierwirth Ch. Zum Einbürgerungsanspruch in der Bundesrepublik Deutschland geborener Kinder palastinensischer Eltern. – Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e. V. Schriftenreihe Nr. 43. – Dezember 1990. – P. 42.
4. Hannappel W. Staatsangehörigkeit und Völkerrecht. Frankfurt am Main: Verlag für Standesamtswesen, 1986. - S. 39; (219)Heinzel A. Einführung in das Staatsangehörigkeitsrecht // Schleser W. Die deutsche Staatsangehörigkeit. – 4. überarb. u. erg. Aufl. – Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen, 1980. – P. 41.
5. Ракитин П. С. Гражданство и безгражданство: практические и правовые последствия / П. С. Ракитин. – М. : КЛАСТЕР. – 2015. – 250 с.
6. Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1993. – № 1. – С. 75-79.
7. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 7 III // European Treaty Series. – № 166.
8. Закон Республики Грузия от 25 марта 1993 г. с изменениями, внесенными Законом от 24 июня 1993 г. // Ведомости Парламента Грузии. – 1993. – № 5. – Ст. 66; № 8. – Ст. 147.
9. Закон Республики Молдова от 5 июня 1991 г. // «Советская Молдова», июль 1991 г.
10. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 6 IV «g» // European Treaty Series. – № 166.
11. Recommendation 417 (1965) on the publication of the travaux preparatoires of Coincil of Europe Conventions and Agreements. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_TravPrep_Official_ENG.pdf. – Электронный текст.
12. Recommendation 564 (1969) on the acquisition by refugees of the nationality of their country of residence on 30 Septembre 1969. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. – Электронный текст.
13. Resolution (70) 2 Acquisition by refugees of the nationality of their country of residence on 26 January 1970. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. – Электронный текст.
14. Recommendation no. R (84) 21 of the acquisition by refugees of the nationality of the host country on 14 November 1984. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. – Электронный текст.
15. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 6 IV “g” // European Treaty Series. - № 166. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. – Электронный текст.

Trifonova (Kazaryan) K. V., Trifonov S. G. Stateless as a constitutional and legal status // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 4. – P. 499-506.

The Article is devoted to the problem of the existence of the constitutional and legal institution of stateless persons. The official international definition of a stateless person: "a person who is not considered a citizen of any state within the framework of its legislation" it is estimated that in the world about 10 million people do not have citizenship. About a third of them are children. Often the problem of statelessness arises as a result of existing shortcomings in the systems of national legislation: discrimination, citizenship laws that do not take into account international standards of individual rights, arbitrariness in the activities of state bodies. Stateless persons are often isolated from society and deprived of basic rights such as birth registration, education, health care, marriage registration, employment. The article discusses the options for the emergence of a situation where a person is in a situation without citizenship, analyzed the problems and challenges that such a person will face.

Keywords: statelessness, apatrim, citizenship, migration, the Hague Convention, the Convention relating to the status of stateless persons, refugees.

Spisok literatury`

1. Konvenciya o statuse apatridov ot 28 sentyabrya 1954 g. // Prava cheloveka. Sbornik mezhdunarodny`x dokumentov. – T. 1 (chast` vtoraya). Universal`ny`e dogovory`. Organizaciya ob`edinyonny`x nacij. N`yu-York i Zheneva, 1994 g. // SPS «Konsul`tantPlyus».
2. Hailbronner K., Renner G. Staatsangehörigkeitsrecht. Kommentar. – 2. neubearb. Aufl. – München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1998. – P. 124.

3. Bierwirth Ch. Zum Einbürgerungsanspruch in der Bundesrepublik Deutschland geborener Kinder palastinensischer Eltern. - Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e. V. Schriftenreihe Nr. 43. - Dezember 1990. - P. 42.
4. Hannappel W. Staatsangehörigkeit und Völkerrecht. Frankfurt am Main: Verlag für Standesamtswesen, 1986. - S. 39; (219)Heinzel A. Einführung in das Staatsangehörigkeitsrecht // Schleser W. Die deutsche Staatsangehörigkeit. - 4. überarb. u. erg. Aufl. - Frankfurt a. M. : Verlag für Standesamtswesen, 1980. - P. 41.
5. Rakitin P. S. Grazhdanstvo i bezgrazhdanstvo: prakticheskie i pravovy'e posledstviya / P. S. Rakitin. - M. : KLASTER. - 2015. - 250 s.
6. Bectnik Mezhparktamentsoj Assamblei gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimy'x Gosudarstv. - 1993. - № 1. - S. 75-79.
7. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 7 III // European Treaty Series. - № 166.
8. Zakon Respubliki Gruzija ot 25 marta 1993 g. s izmeneniyami, vnesenny'mi Zakonom ot 24 iyunya 1993 g. // Vedomosti Parlamenta Gruzii. - 1993. - № 5. - St. 66; № 8. - St. 147.
9. Zakon Respubliki Moldova ot 5 iyunya 1991 g. // «Sovetskaya Moldova», iyul' 1991 g.
10. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 6 IV «g» // European Treaty Series. - № 166.
11. Recommendation 417 (1965) on the publication of the travaux preparatoires of Council of Europe Conventions and Agreements. URL : https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_TravPrep_Official_ENG.pdf. - E`lektronny`j tekst.
12. Recommendation 564 (1969) on the acquisition by refugees of the nationality of their country of residence on 30 Septembre 1969. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. - E`lektronny`j tekst.
13. Resolution (70) 2 Acquisition by refugees of the nationality of their country of residence on 26 January 1970. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. - E`lektronny`j tekst.
14. Recommendation no. R (84) 21 of the acquisition by refugees of the nationality of the host country on 14 November 1984. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. - E`lektronny`j tekst.
15. European Convention on nationality on 7. November 1997. - Art. 6 IV "g" // European Treaty Series. - № 166. URL : <https://www.legislationline.org/download/id>. - E`lektronny`j tekst.