

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД

[подготовлен

Минским государственным лингвистическим университетом;

вычитан

Представительством УВКБ ООН в Беларуси]



РАСПРОСТРАНЕНИЕ: ОБЩЕЕ

HCR/GS/12/03

ДАТА: 17 ИЮЛЯ 2012

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ ЯЗЫК

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСАМ БЕЗГРАЖДАНСТВА № 3:

Определение статуса лиц без гражданства на национальном уровне

УВКБ ООН издает данные Руководящие принципы в соответствии с определенными его мандатом обязательствами по решению вопросов безгражданства. Изначально компетенция УВКБ ООН была ограничена лицами без гражданства, являвшимися беженцами в соответствии с положениями пункта 6 (А) (II) Устава УВКБ ООН и статьи 1(А)(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В целях обеспечения функций, определенных статьями 11 и 20 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., решениями резолюций Генеральной Ассамблеи № 3724 (XXIX) 1974 г. и № 31/36 1976 г. компетенция УВКБ ООН была распространена на лиц, подпадающих под положения указанной конвенции. Управление получило полномочия на работу с лицами без гражданства, в целом подпадающими под положения Заключения № 78 Исполнительного Комитета УВКБ ООН, утвержденного Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 50/152 от 1995 г. Впоследствии Резолюция Генеральной Ассамблеи № 61/137 от 2006 г. утвердила Заключение Исполнительного Комитета № 106, определившее четыре основные области компетенции УВКБ ООН: выявление, предупреждение и сокращение случаев безгражданства, а также защита лиц без гражданства.

Эти Руководящие принципы – это результат проведения ряда консультаций экспертов в контексте пятидесятилетия Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г. (Конвенция 1961 года); в частности, они основываются на «Кратких выводах совещания экспертов по вопросам процедуры определения статуса лица без гражданства и статуса лиц без гражданства», проведенного в г. Женева, Швейцария, в декабре 2010 г. Эти Руководящие принципы необходимо рассматривать в связи с «Руководящими принципами по вопросам процедур определения статуса лица без гражданства» (Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ) и «Руководящими принципами по вопросам определения «лица без гражданства», установленного в статье 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов» (Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам определения). Указанные руководства будут опубликованы в установленном порядке в рамках Руководства УВКБ ООН по вопросам безгражданства.

Эти Руководящие принципы предназначены для помощи в толковании юридических понятий правительствами, неправительственными организациями, юристами-практиками, лицами, принимающими решения, судьями, а также для сотрудников УВКБ ООН и других агентств ООН, принимающих участие в решении вопросов безгражданства.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Лица без гражданства обычно не могут пользоваться рядом прав человека и в полной мере участвовать в общественной жизни. Конвенция о статусе апатридов 1954 г. (Конвенция 1954 г.) решает проблему маргинализации¹ указанной категории лиц путем наделения их базовым набором прав. Положения Конвенции 1954 г., наряду с соответствующими стандартами международного права прав человека, устанавливают минимальный набор прав и обязанностей лиц без гражданства, которыми они обладают на территории государств-участников Конвенции 1954 г. Статус лица без гражданства в государстве-участнике Конвенции 1954 г., а именно: права и обязанности лица без гражданства согласно национальному законодательству, должен соответствовать международным стандартам.

2. Данные Руководящие принципы призваны оказывать содействие государствам в урегулировании статуса лиц без гражданства в рамках их юрисдикции. Так, они определяют нормы обращения с лицами, которые относятся к категории лиц без гражданства согласно Конвенции 1954 г., лицами, ожидающими результатов процедуры определения статуса лица без гражданства, а также лицами без гражданства в тех государствах, которые не имеют и не осуществляют процедуры определения статуса лица без гражданства.² Помимо этого, Руководящие принципы рассматривают положение лиц без гражданства в государствах, не присоединившихся к Конвенции 1954 г., наряду с лицами, которые являются лицами без гражданства де-факто.³

3. Конвенции 1954 г. уделяется относительно мало внимания. Кроме этого, сложно найти литературу, касающуюся вопросов толкования и применения государствами положений Конвенции 1954 г. Тем не менее, данные Руководящие принципы рассматривают существующую практику в государствах-участниках Конвенции 1954 г.

4. Феномен безгражданства возникает в различных контекстах. К их числу относятся ситуации, связанные с миграцией, например, с эмигрантами и (или) их детьми, которые могут утратить гражданство, при этом не приобретя гражданства страны своего постоянного местожительства. Однако большинство лиц без гражданства никогда не пересекали международных границ и живут в своей «родной стране». Их проблема возникла *in situ*, то есть в стране проживания, во многих случаях в стране, в которой они родились.⁴ Для этих лиц безгражданство часто является результатом дискриминации со стороны властей, которая существует в силу положений национального законодательства и правоприменительной практики.

¹ В контексте данного перевода использовался термин «маргинализация», который, по сути, означает социальную изоляцию. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

² Некоторые положения, связанные с определением и проведением процедуры определения статуса лица без гражданства, рассмотрены в Руководящих принципах УВКБ ООН по вопросам процедур определения статуса лица без гражданства (Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ). Ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>

³ Понятие «лицо без гражданства *де-факто*» рассмотрено ниже, в пункте 48. Определение «лицо без гражданства» рассмотрено в Руководящих принципах УВКБ ООН по вопросам определения понятия «лицо без гражданства в соответствии со статьей 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов (Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам определения). Ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

⁴ Фраза «родная страна» взята из Статьи 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и ее толковании Комитетом ООН по правам человека.

5. Несмотря на то, что со всеми лицами без гражданства следует обращаться в соответствии с международными стандартами, статус данной категории лиц может варьироваться, что отражает условия возникновения ситуации безгражданства. Таким образом, данные Руководящие принципы в первую очередь рассматривают существующие международно-правовые стандарты, а затем отдельно рассматривают статус лиц без гражданства в миграционном контексте и статус тех лиц без гражданства, которые находятся в своей «родной стране».⁵

II. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И СТАТУС ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

а) Координация между статусом беженца и статусом лица без гражданства

6. Статус лица без гражданства, установленный Конвенцией 1954 г., создан по образцу статуса беженца, который определен в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (Конвенция 1951 г.). Сравнение текстов обеих конвенций показывает, что многие положения Конвенции 1954 г. были взяты буквально, или с минимальными изменениями, из соответствующих положений Конвенции 1951 г. По большей части это объясняется схожей историей создания Конвенций 1951 и 1954 гг.: оба международно-правовых акта стали итогом работы Специального комитета по безгражданству и сопряженным с ним вопросам, учрежденного Экономическим и социальным советом ООН в 1949 г.⁶ Соответственно, подготовительные документы (*travaux préparatoires*) к Конвенции 1951 г. применимы и при толковании Конвенции 1954 г.⁷

7. Как и в Конвенции 1951 г., права, изложенные в Конвенции 1954 г., не распространяются только лишь на лиц, признанных лицами без гражданства государством-участником или УВКБ ООН в результате проведенной процедуры определения статуса лица без гражданства. Лицо считается лицом без гражданства с момента, когда оно соответствует определению лица без гражданства, установленного Конвенцией 1954 г. При этом любая процедура определения статуса лица без гражданства носит скорее декларативный характер. И, напротив, права, которыми наделяется лицо согласно Конвенции 1954 г., связаны с характером пребывания лица в государстве, что определяется исходя из связи данного лица с принимающим государством.

8. Несмотря на схожесть подхода, Конвенция 1954 г. содержит ряд существенных отличий от Конвенции 1951 г., в число которых входят, к примеру, отсутствие защиты от высылки (статья 33 Конвенции 1951 г.), а также отсутствие защиты от наказания за незаконный въезд (статья 31 Конвенции 1951 г.). Более того, Конвенция 1954 г., по сравнению с Конвенцией 1951 г., устанавливает более низкий стандарт обращения с лицами без гражданства в контексте права на

⁵ См. пункт 23 ниже, в котором рассматриваются правовые предпосылки права лица оставаться в «родной стране».

⁶ Резолюция 248 (IX)(B) от 8 августа 1949 г. Изначально вопросы защиты лиц без гражданства должны были рассматриваться в Протоколе. При этом предполагалось, что к лицам без гражданства будут применяться основные права, установленные в Конвенции по вопросам беженцев с необходимыми поправками, связанными с особенностью (статуса) лиц без гражданства. Однако впоследствии было решено создать отдельный документ, Конвенцию о статусе лиц без гражданства. Для получения дополнительной информации о процессе создания Конвенции см. «Подробный обзор подготовительного этапа работы (*travaux préparatoires*) над Конвенцией 1954 г., Конвенции о статусе лиц без гражданства: ее история и толкование – комментарий» Нехемия Робинсона (Nehemiah Robinson), 1955 г., Ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> (далее – Комментарий Робинсона к Конвенции 1954 г.)

⁷ В частности, см. пункты 13-20 (ниже), касающиеся набора прав, связанных с лицами без гражданства, в зависимости от степени их связи с государством-участником Конвенции 1954 г.

трудоустройство и права на объединения.⁸ Объем защиты против высылки также различен в обеих конвенциях.

9. Лицо без гражданства может одновременно являться беженцем.⁹ В таких случаях важно рассмотреть каждое заявление и четко определить возможность или невозможность предоставления статуса беженца и статуса лица без гражданства. Подобным образом, в случаях, когда предусмотрены определенные нормы обращения, связанные с дополнительной формой защиты, включая защиту от высылки, государства-участники должны применять эти стандарты к лицам без гражданства, которым такая защита может быть предоставлена.¹⁰

б) Обзор стандартов обращения, установленных Конвенцией 1954 г.

10. Статьи 12-32 Конвенции 1954 г. устанавливают для государств широкий спектр гражданских, социальных и культурных прав в отношении лиц без гражданства. В Конвенции 1954 г. эти права разделены на следующие категории:

- правовой статус (включая личный статус, права собственности, право на объединения и право обращения в суд);
- деятельность, приносящая доход (включая оплачиваемую трудовую деятельность, самостоятельную предпринимательскую деятельность и доступ к свободным профессиям);
- благосостояние (включая нормирование, жилье, образование, предоставляемое государством, государственные пособия, трудовое законодательство и социальную защиту); и
- административные меры (включая административную помощь, свободу передвижения, документы, удостоверяющие личность, проездные документы, налогообложение, перевод активов, высылка из страны и натурализация).

11. Конвенция 1954 г. устанавливает минимальные стандарты. Подобно Конвенции 1951 г., Конвенция 1954 г. определяет, что государства-участники должны предоставить лицам, на которых распространяются ее положения, следующее:

- (правовое) положение лиц без гражданства независимо от (правового) положения граждан данного государства или других иностранцев;
- то же (правовое) положение, что и гражданам;
- возможно более благоприятное (правовое) положение и, во всяком случае, положение, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах; и
- то же (правовое) положение, которым пользуются иностранцы в целом.

12. Государства могут по своему усмотрению способствовать установлению большего равенства между правовым положением лиц без гражданства и граждан принимающего государства, и, действительно, могут иметь обязательства

⁸ Однако, Конвенция 1954 г., также как и Конвенция 1951 г., призывает государства-участники «уделить особое внимание положительному рассмотрению возможности уравнивать права всех лиц без гражданства в сфере трудоустройства с правами граждан в этой области». См. статью 17 (2) Конвенции 1954 г.

⁹ Определение «лицо без гражданства» в соответствии с Конвенцией 1954 г. и определение «беженец» в соответствии с Конвенцией 1951 г. не являются взаимоисключающими. См. пункт 7 Руководящих принципов по вопросам определения.

¹⁰ Для получения дополнительной информации относительно того, каким образом ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты и статуса лица без гражданства должны оцениваться в рамках процедур определения статуса лица без гражданства, а также информации относительно гарантий конфиденциальности информации, см. пункты 26-30 Руководящих принципов по вопросам процедур.

поступать подобным образом в рамках международных договоров в сфере права прав человека. Ответственность по обеспечению уважения, защиты и реализации изложенных в Конвенции 1954 г. прав, возложенная на государства-участников, уравнивается обязательствами лиц без гражданства по соблюдению законов страны пребывания согласно статье 2 Конвенции 1954 г.

Права согласно последовательной, условной шкале

13. Права, предусмотренные Конвенцией 1954 г., распространяются на лиц без гражданства и основываются на степени их связи с государством-участником Конвенции 1954 г.¹¹ Некоторые положения применимы к любому лицу, удовлетворяющему определению «лицо без гражданства» Конвенции 1954 г. и подпадающему под юрисдикцию государства-участника Конвенции 1954 г. либо находящемуся на его территории. Однако иные права, которыми наделяются лица без гражданства, зависят от условий пребывания¹² лица на территории государства-участника Конвенции 1954 г.: «законно пребывающий», «законно проживающий» или «постоянно проживающий»¹³ на территории государства-участника Конвенции 1954 г. Таким образом, государства могут наделять лиц, признанных лицами без гражданства, большим объемом прав, нежели тех, кто ожидает результатов проведения процедуры определения статуса лица без гражданства. Однако, на последнюю группу лиц распространяются многие права, предусмотренные Конвенцией 1954 г., что схоже с нормами обращения с лицами, ищущими убежище, установленными Конвенцией 1951 г.

14. Права, установленные Конвенцией 1954 г. и вступающие в силу с момента, когда лицо находится под юрисдикцией государства-участника Конвенции 1954 г., включают в себя право на личный статус (статья 12), право на собственность (статья 13), право обращения в суд (статья 16(1)), право на получение пайков¹⁴ (статья 20), право на народное образование¹⁵ (статья 22), право на административную помощь (статья 25) и право на облегченную натурализацию (статья 32). К дополнительным правам, которыми наделяется лицо, физически пребывающее на территории государства-участника Конвенции 1954 г., относятся свобода вероисповедания (статья 4) и право на получение документов, удостоверяющих личность (статья 27).

¹¹ Исходя из текста данного пункта, приведенного ниже, под термином «связь с государством-участником Конвенции 1954 г.» следует понимать связь в виде правового положения данного лица без гражданства, находящегося на территории данного государства-участника Конвенции 1954 г. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹² В контексте данного перевода термин «условия пребывания» подразумевает тот правовой статус, который имеет лицо без гражданства, находящееся на территории данного государства-участника Конвенции 1954 г. (временно пребывающий, временно проживающий либо постоянно проживающий). *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹³ В английской версии документа были использованы следующие термины: «lawfully in», «lawfully staying in» и «habitual resident». В русском варианте текста Конвенции 1954 г. для перевода термина «lawfully in» использованы два варианта: «законно пребывающий [на территории государства-участника]» и «законно проживающий [на территории государства-участника]». Для перевода термина «lawfully staying in» использован один вариант: «законно проживающий [на территории государства-участника]». Хотя, как видно, на русский язык два похожих выражения/термина были переведены в некоторых случаях одинаково, в целях данного перевода было произведено разделение на «законно пребывающий» и «законно проживающий». Под «законно пребывающий» следует понимать лицо без гражданства, имеющее краткосрочное разрешение на временное жительство в данном государстве (к примеру, сроком до 90 суток); под «законно проживающий» – лицо без гражданства, имеющее разрешение на временное жительство в данном государстве, но на более длительный, нежели законно проживающий, срок (к примеру, от 90 суток до одного года). Термин «habitual resident» был переведен как лицо без гражданства, имеющее разрешение на постоянное проживание в данном государстве. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹⁴ Формулировка взята из аутентичной русской версии Конвенции 1954 г. Статья 20 Конвенции 1954 г. называется «Система пайков», ссылка: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹⁵ Формулировка взята из аутентичной русской версии Конвенции 1954 г. Статья 22 Конвенции 1954 г. называется «Народное образование», ссылка: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

15. Согласно Конвенции 1954 г., лица без гражданства, которые «законно пребывают» (на французском – «*se trouvant regulierement*») на территории государства-участника Конвенции 1954 г., наделяются дополнительными правами, такими как право на ведение самостоятельной предпринимательской деятельности (статья 18), право на свободу передвижения в пределах территории государства-участника Конвенции 1954 г. (статья 26) и право на защиту от высылки (статья 31).

16. Для того, чтобы лица без гражданства «законно пребывали» на территории государства-участника Конвенции 1954 г., их нахождение на территории данного государства должно быть санкционировано этим самым государством. Эта подразумевает как нахождение, однозначно санкционированное государством, так и известное властям и незапрещенное законом нахождение в стране, принимая во внимание все личные обстоятельства лица.¹⁶ Нахождение в стране может быть временным. Такое толкование понятий Конвенции 1954 г. соответствует ее цели и задаче, которая заключается в самом широком наделении лиц без гражданства изложенными в ней правами. Как показывает процесс разработки Конвенции 1954 г.,¹⁷ лица, проходящие процедуру определения статуса лица без гражданства, вследствие этого именуется лицами «законно пребывающими» на территории государства-участника Конвенции 1954 г.¹⁸ С другой стороны, лицо, не имеющее иммиграционного статуса, а также лицо, отказывающееся от возможности прохождения процедуры определения статуса лица без гражданства, не является «законно пребывающими» на территории данного государства.

17. Конвенция 1954 г. предоставляет лицам без гражданства еще один комплекс прав. Он касается лиц без гражданства, «законно проживающих» (на французском

¹⁶ Конвенция 1951 г. также ставит объем конкретных прав, которыми обладают беженцы, в зависимости от степени их связи с принимающим государством. См. Комментарий УВКБ ООН по международной защите от 7 сентября 1994 г., А/АС.96/830, пункт 29, ссылка <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. Согласно Комментарию Робинсона к Конвенции 1954 г., прим. 5, выше: «Следует полагать, что выражение «находящийся в стране на законных основаниях», которое используется [Конвенцией 1954 г.] имеет то же значение, что и в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев». Понятие «законного пребывания» в целях Конвенции 1951 г. имеет устоявшуюся трактовку, и, принимая во внимание схожий процесс создания Конвенций 1951 и 1954 гг., такое определение также применимо для толкования Конвенции 1954 г.: «...понятие «законный» зачастую применяется в рамках существующего национального законодательства; заключение о законности должно, однако, принимать во внимание все существующие обстоятельства, включая тот факт, что о пребывании в стране известно и это не запрещено законом, т.е. разрешается вследствие обстоятельств, имеющихся у данного лица». В этой связи см. документ УВКБ ООН «Законное пребывание» – Записка о толковании, 1988 г., в частности пункт 23, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. Комитет ООН по правам человека постановил, что лицо, в отношении которого вынесено решение о высылке, не исполненное на практике, и которого оставили на проживание в Швеции на гуманитарных основаниях, «законно находился на территории страны» с целью реализации своего права на свободу перемещения, предусмотренного пунктом 12 МПГПП. См. дело *Целепли против Швеции (Celepli v. Sweden)*, ССРР/С/51/D/456/1991 в пункте 9.2 (26.7.1994).

¹⁷ См. комментарий Робинсона к Конвенции 1954 г., прим. 5 сверху, в частности, относительно статей 15, 18 и 31, от 1997 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html>. Учитывая совместную историю разработки Конвенций 1951 и 1954 гг. и степень в которой, конкретные положения Конвенции 1954 г. отражают положения Конвенции 1951 г., важно отметить заявление представителя Франции относительно толкования термина «законно находящийся», используемый в предложенном Францией тексте, который впоследствии был принят комитетом, ответственным за разработку Конвенций: «Любо лицо, имеющее разрешение на проживание, имеет урегулированное положение и законно находится [на территории данного государства]. Фактически, в таком же положении находится лицо, которое еще не получило разрешение на проживание, но обратилось за его получением и получило документ, подтверждающий факт обращения. Только те лица, которые не обратились или заявление которых было отклонено, незаконно находятся [на территории данного государства]». Специальный комитет ООН по делам беженцев и апатридов, Специальный комитет ООН по вопросам безгражданства и вопросам, связанным с ним. Первая сессия: краткий отчет о пятнадцатом заседании, состоявшемся в Лейк Саксес, Нью-Йорк, 27 января 1950 г., 6 февраля 1950 г., Е/АС.32/SR.15, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>.

¹⁸ См. Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ, пункт 20, где речь идет о том, что процедуры определения статуса лица без гражданства должны приостанавливать процедуры высылки в отношении ходатайствующего о предоставлении статуса лица без гражданства пока не будет принято окончательное решение по такому ходатайству. Срок, в течение которого, лицо будет считаться «законно находящимся» в стране по причине прохождения им процедуры определения статуса лица без гражданства, зачастую будет кратковременным. Как установлено в пунктах 22-23 Руководящих принципов по вопросам процедур, рассмотрение обоснованных заявлений занимает не более нескольких месяцев и подразумевает принятие окончательного решения, где решение первой инстанции по общему правилу должно быть принято не позднее, чем через шесть месяцев после подачи ходатайства о предоставлении статуса лица без гражданства.

– «résidant régulièrement») на территории государства-участника Конвенции 1954 г. Права «законно проживающих», в соответствии с Конвенцией 1954 г., включают в себя: право ассоциаций (статья 15), право на работу по найму (статья 17), право на выбор свободных профессий (статья 19), право на доступ к государственному жилью (статья 21), право на государственную помощь (статья 23), право на трудовое законодательство и социальное обеспечение (статья 24) и право проездные документы (статья 28).¹⁹

18. Необходимым условием «законного проживания» является более продолжительный срок пребывания на территории страны. Срок пребывания, однако, необязательно должен быть в форме постоянного проживания. Удовлетворительными будут считаться и менее продолжительные разрешенные страной сроки пребывания, если они не являются кратковременными либо транзитными поездками. Лица без гражданства, которым был предоставлен вид на жительство, будут попадать в эту категорию.²⁰ Это также касается лиц, имеющих разрешение на временное пребывание в стране при условии, что срок их пребывания превышает несколько месяцев. С другой стороны, лицо, временно пребывающее на основании краткосрочного разрешения на пребывания в стране, не будет являться «законно проживающим». Лица, признанные лицами без гражданства в результате проведения в отношении них процедуры определения статуса лица без гражданства, но которым не было предоставлено разрешение на постоянное проживание (либо вид на жительство), будут, как правило, являться лицами, «законно проживающими» в государстве-участнике Конвенции 1954 г. в силу продолжительности пребывания лица в стране в период ожидания решения по процедуре определения статуса лица без гражданства.

19. И, наконец, еще одним комплексом прав, предусмотренных Конвенцией 1954 г., являются те права, которые предоставляются лицам без гражданства, «постоянно проживающим» или «постоянно находящимся» на территории государства-участника Конвенции 1954 г. Следующие права предоставляются тем, кто является «постоянно проживающим»: защита авторских и промышленных прав (статья 14), право на обращение в суд, включая юридическую помощь и помощь в освобождении от обеспечения уплаты судебных расходов (статья 16(2)).

20. Статус лица без гражданства – «постоянно проживающий» или «постоянно находящийся на территории страны» – означает, что данное лицо проживает в стране-участнице Конвенции 1954 г. на постоянной и прочной основе. Это относится к тем лицам без гражданства, которым было предоставлено разрешение на постоянное проживание, а также к лицам, которые хотя и не имеют разрешения на постоянное проживание, но проживают в стране в течение ряда лет и ожидают либо надеются на продолжение проживания в данном государстве.

с) Международное право прав человека

¹⁹ С 1 апреля 2010 г. все проездные документы, выдаваемые государствами, в том числе проездные документы для апатридов в соответствии с Конвенцией 1954 г. должны быть иметь машиночитываемый элемент, согласно стандартам Международной организации гражданской авиации (ИКАО). См. ИКАО, приложение 9 «Упрощение формальностей» к Конвенции о международной гражданской авиации, от июля 2005 г., и документ 9303 «Машиночитываемые документы» от 2006 г.

²⁰ Понятие «пребывание» интерпретируется в рамках Конвенции 1951 г. и применимо при трактовке Конвенции 1954 г. следующим образом: ««пребывание» означает более кратковременное, нежели долгосрочное проживание, но более длительное (по срокам), чем кратковременная поездка либо поездка в целях транзита.» См. пункт 23 документа УВКБ ООН «Законное пребывание» – Записка о толковании, 1988 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>.

21. Статус лица без гражданства в соответствии с национальным законодательством должен также отражать соответствующие положения международного права прав человека. Абсолютное большинство прав человека применимо ко всем лицам, независимо от их гражданской принадлежности или иммиграционного статуса. Это применимо и к лицам без гражданства.²¹ Более того, принцип равенства и недискриминации в целом запрещает любую дискриминацию, основанную на отсутствии гражданства.²² Законная дифференциация допустима для групп, находящихся в разном материальном положении.²³ Таким образом, государства могут использовать меры позитивной дискриминации с целью оказания содействия особо уязвимым группам лиц без гражданства, находящихся на их территории.

22. Международное право прав человека дополняет режим защиты, установленный Конвенцией 1954 г.²⁴ В то время как ряд положений международного права прав человека соотносятся с правами, установленными Конвенцией 1954 г., другие положения предусматривают более высокие стандарты обращения либо касаются прав, о которых в Конвенции 1954 г. не упоминается вообще.²⁵

23. Особо важным для лиц без гражданства является право на въезд в свою «родную страну», закрепленное в статье 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Вышеупомянутое право выходит за рамки права на въезд в страну своей гражданской принадлежности.²⁶ Оно также гарантирует право на въезд и, тем самым, право на пребывание для лиц, имеющих особые связи с данным государством. Например, к ним относятся как лица без гражданства, долгое время проживающие на территории данного государства, так и лица без гражданства, лишённые гражданства по причине нарушения международного права, либо те, кому было отказано в предоставлении гражданства

²¹ См. Комитет по правам человека, Комментарий общего характера №15 (Положение иностранных граждан в соответствии с Пактом), 1986 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>; а также и Комитет по правам человека, Комментарий общего характера №31 (Природа общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участников Пакта), 2004 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. См. также Итоговый отчет Специального докладчика по правам лиц, не являющихся гражданами страны Подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека, (E/CN.Sub.2/2003/23), 2003 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114e4.pdf>. При этом следует принять к сведению тот факт, что хотя наличие гражданства способствует полному осуществлению прав человека, тем не менее, по этой причине и существует необходимость в специальной защите лиц без гражданства в форме Конвенции 1954 г.

²² См. например, статьи 2(1) и 26 МПГПП.

²³ См. Комитет по правам человека, Комментарий общего характера №18 (Недискриминация), 1989 г., пункт 13, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. См. также Пояснительная записка и пункт 23 Итогового отчета Специального докладчика по правам лиц, не являющихся гражданами страны Подкомиссии ООН (E/CN.Sub.2/2003/23), 2003 г., см. выше примечание 21.

²⁴ Это предоставляет альтернативные правовые механизмы для стран, которые не присоединились к Конвенции 1954 г. Этот вопрос рассматривается в дальнейшем в пункте 47 данного Руководства. См. ниже.

²⁵ Например, защита от произвольного задержания, установленная в статье 9(1) МПГПП. Региональные инструменты в области права прав человека также уместны в этой связи.

²⁶ См. Комитет по правам человека, Комментарий общего характера №27 (Свобода передвижения), пункт 20:

«Формулировка пункта 4 статьи 12 не дает различия между гражданами данного государства и иностранными гражданами («никто»). Таким образом, лица, которые могут пользоваться данным правом, могут быть идентифицированы лишь посредством толкования фразы «его собственная страна». Область значения фразы «его собственная страна» шире, чем понятие «страна его гражданской принадлежности». Это понятие не ограничивается гражданством в формальном его понимании, то есть гражданством, приобретенным при рождении или предоставленным. Оно охватывает, по крайней мере, лицо, которое вследствие своих особых связей с данным государством либо притязаний в отношении данной страны не может считаться просто иностранным гражданином. Это будет касаться, например, граждан, которые были лишены своего гражданства по причине нарушения международного права, а также отдельных лиц, страна гражданской принадлежности которых вошла в состав либо была передана другому суверенному государственному образованию, при условии, что им было отказано в предоставлении гражданства такого государства. Более того, формулировка пункта 4 статьи 12 допускает более широкую интерпретацию, которая может охватить и другие категории постоянно лиц, долгое время проживающих на территории данного государства, включая, но не ограничиваясь лицами без гражданства, произвольно лишённых права получения гражданства страны данного местожительства.»

государства, которое в порядке правопреемства приобрело территорию, на которой данные лица постоянно проживали.

24. Даже учитывая эти изменения в международном праве прав человека, Конвенция 1954 г. сохраняет свою значимость, поскольку она затрагивает вопросы безгражданства, которые более нигде не рассматриваются, в частности, предоставление документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, а также административное содействие лицам без гражданства. Более того, Конвенция 1954 г. не допускает приостановление действия установленных в ней прав во время чрезвычайного положения, в отличие от некоторых договоров в сфере права прав человека. Конвенция 1954 г. к тому же устанавливает ряд стандартов, которые предоставляют более преференциальный режим лицам без гражданства по сравнению международно-правыми актами в области права прав человека.²⁷

III. Физические лица в миграционном контексте

а) Лица, ожидающие решения по процедуре определения статуса лица без гражданства

25. Несмотря на то, что Конвенция 1954 г. не устанавливает механизмы определения статуса лица без гражданства, перед государствами стоит задача идентификации лиц без гражданства, с тем, чтобы обеспечить для них необходимые условия в рамках выполнения своих обязательств согласно Конвенции 1954 г.²⁸ В следующих пунктах определяется статус для лиц, ожидающих решения по процедуре определения статуса лица без гражданства, как в странах, создавших механизмы определения статуса лица без гражданства, так и в государствах, в которых такие механизмы отсутствуют.

26. В странах, в которых существует механизм определения статуса лица без гражданства, лицо, ожидающее принятия решения по данной процедуре, обладает, как минимум, всеми правами в соответствии с юрисдикцией страны или в силу нахождения на территории данного государства, а также правами, которыми наделены лица, законно проживающие на территории этой страны.²⁹ Таким образом, его или ее статус гарантирует, среди прочего, право на документы, удостоверяющие личность, право на самостоятельную предпринимательскую деятельность, свободу передвижения и защиту от высылки из страны.³⁰ Так как права в вышеупомянутой Конвенции практически совпадают с правами, установленными Конвенцией 1951 г., рекомендуется, чтобы лица, ожидающие решения по процедуре определения статуса лица без гражданства, имели те же права, что и лица, ищущие убежище, чьи ходатайства о предоставлении убежища рассматриваются в том же государстве.

²⁷ Например, защита от высылки лиц, «законно пребывающих» на территории данного государства, в статье 13 МПГПП сводится лишь к процедурным гарантиям. В противоположность этому статья 31 Конвенции 1954 г. предоставляет еще и закрытый список оснований, в соответствии с которыми высылка таких лиц может считаться правомерной и обоснованной.

²⁸ См. Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ, пункт 1

²⁹ Как указано в пунктах 15-16 выше. Также применяется в государствах, в которых отсутствуют механизмы определения статуса лица без гражданства, если лицо (заявитель) ходатайствует о предоставлении статуса лица без гражданства в другом контексте.

³⁰ Важность защиты от высылки в целях осуществления справедливой и эффективной процедур определения статуса лица без гражданства обсуждается в пункте 20 Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ. В частности, процедуры определения статуса лица без гражданства должны приостанавливать процедуры выдворения (высылки).

27. Статус лиц, ожидающих решения по процедуре определения статуса лица без гражданства, должен также отражать соответствующие права человека, такие как защита от произвольного задержания и помощь в обеспечении базовых потребностей.³¹ Предоставление лицам, ожидающим решения по процедуре определения статуса лица без гражданства, права на оплачиваемую трудовую деятельность, даже в ограниченном порядке, может снизить расходы бюджетных средств и способствовать улучшению положения и независимости указанной категории лиц.

b) Лица, получившие статус лица без гражданства – право на проживание

28. Несмотря на то, что Конвенция 1954 г. не обязывает государства-участники предоставлять разрешение на проживание лицу, получившему статус лица без гражданства, предоставление такой возможности соответствовало бы цели и задаче Конвенции 1954 г. Это отражено в практике государств, имеющих механизмы определения статуса лица без гражданства. Отсутствие права находиться в данном государстве лишает человека защиты и возможности пользоваться правами, гарантированными Конвенцией 1954 г. и международным правом прав человека.

29. В связи с этим, государствам рекомендуется предоставлять лицам, получившим статус лица без гражданства, вид на жительство, действительный в течение не менее двух лет; однако, исходя из соображений надёжности, выдавать разрешение [на проживание] на более длительный срок, например, на пять лет, является более предпочтительным. Данные разрешения [на проживание] должны продлеваться, способствуя, тем самым, упрощению процесса натурализации данных лиц в соответствии со статьей 32 Конвенции 1954 г.

30. В случае если лицо, признанное лицом без гражданства, впоследствии приобретает либо повторно приобретает гражданство другого государства, например, в связи с изменением законодательства в сфере гражданства такого государства, он или она перестает быть лицом без гражданства согласно положениям Конвенции 1954 г. Это может послужить основанием для аннулирования вида на жительство, полученного на основании статуса лица без гражданства. Однако, соображения соразмерности в отношении приобретенных лицом прав и обстоятельства, возникающие в соответствии с нормами международного права прав человека, такие как, например, степень, в которой лицо смогло наладить частную или семейную жизнь в данном государстве, должны приниматься во внимание при этом.

31. Признание человека лицом без гражданства согласно Конвенции 1954 г., помимо права на проживание (жительство) также инициирует права, связанные с «законным проживанием».³² Таким образом, право на трудоустройство, доступ к здравоохранению и социальной защите, а также право на получение проездного документа должны быть напрямую связаны с правом (разрешением) на постоянное проживание.

32. Несмотря на то, что, Конвенция 1954 г. не затрагивает вопросы единства семьи, тем не менее, государствам-участникам Конвенции 1954 г. рекомендуется содействовать воссоединению лиц, получивших статус лица без гражданства на их

³¹ См. пункты 21-22 выше.

³² См. пункты 17-18 выше.

территории, с их супругами и зависимыми от них лицами.³³ Более того, некоторые государства обязаны содействовать воссоединению семей в силу соответствующих международных и региональных договоров в сфере права прав человека, сторонами которых они являются.³⁴

33. Эти два положения Конвенции 1954 г. касаются только лиц, имеющих право на постоянное проживание; они не следуют автоматически за признанием лица лицом без гражданства.³⁵ Однако, данные положения вступают в силу при условии, если можно считать, что лицо проживает в стране на прочной основе.

с) Если есть возможность получить защиту в другой стране

34. Если лицо, которому был предоставлен статус лица без гражданства в принимающем государстве, в ближайшее время может в действительности получить в другом государстве защиту в соответствии с положениями Конвенции 1954 г., принимающее государство может по своему усмотрению предоставить такому лицу временный статус, а не статус, описанный выше в пунктах 29-33. Отдельному рассмотрению подлежат лица, добровольно отказавшиеся от гражданства из соображений собственной выгоды или выбора.³⁶

35. В таких случаях необходимо гарантировать точное определение критериев, на основании которых определяется реалистичность получения лицом защиты в другом государстве.³⁷ По мнению УВКБ ООН, о возможности получения лицом без гражданства защиты в другом государстве можно говорить только в случаях, когда лицо без гражданства:

- может приобрести или приобрести вновь гражданство посредством простой, быстрой и недискреционной процедуры, которая, по сути, является чистой формальностью; или
- имеет разрешение на постоянное проживание в стране предыдущего постоянного местожительства, куда такое лицо без гражданства может немедленно возвратиться.

36. Что касается приобретения или повторного приобретения гражданства, лица должны иметь возможность воспользоваться легкодоступной процедурой, как с физической, так и с финансовой точки зрения, а также процедурой, которая является простой с точки зрения ее этапов и предоставления доказательств [в поддержку ходатайства о приобретении либо повторного приобретения гражданства]. Более того, процедура приобретения либо повторного приобретения [гражданства] должна быть быстрой и гарантировать результат, так как он

³³ Для толкования термина единства семьи в контексте Конвенции 1951 г., см. пункты 181-188 Руководства УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев (переиздание 2011 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Вопрос о возможности предоставления статуса лица без гражданства лицам, зависимым от лица, которому был предоставлен статус лица без гражданства на территории данного государства, зависит от оценки статуса каждого зависимого лица в контексте соответствия определению лица без гражданства согласно Конвенции 1954 г. Однако, содействие соблюдению принципа единства семьи может осуществляться и благодаря предоставлению зависимым от данного лица без гражданства лицам права на проживание на территории государства-участника Конвенции 1954 г., даже в тех случаях, когда такие зависимые лица не являются лицами без гражданства.

³⁴ Для получения более подробной информации о том, как международные обязательства в сфере права прав человека дополняют обязательства государств в соответствии с Конвенцией 1954 г., см. пункты 21-24 выше.

³⁵ См. пункты 19-20 выше.

³⁶ См. пункты 42-43 ниже.

³⁷ Более того, гарантии необходимы для предотвращения случаев, когда лица остаются где-либо без какого-либо правового статуса, а также для того, чтобы особые обстоятельства, дающие основание на приобретение вида на жительство, были рассмотрены должным образом.

[результат] не зависит от чьего-либо либо какого-либо усмотрения, но всегда достигается постольку, поскольку выполняются установленные требования.³⁸

37. Напротив, другие процедуры приобретения гражданства могут предоставлять недостаточно надежную перспективу получения защиты в другом государстве. Следовательно, в такой ситуации предоставление лицам без гражданства временного статуса будет необоснованно. Например, недостаточно предоставить лицу доступ к процедурам приобретения гражданства, так как такие процедуры, как правило, не могут гарантировать положительный результат и, в силу того, что они непосредственно реализуются уполномоченными сотрудниками государственных органов, их исход зависит от субъективных факторов. Также неудовлетворительной следует считать ситуации с процедурами, содержащими нечеткие требования к приобретению гражданства или обязывающими лицо физически находится в стране своей прежней гражданской принадлежности, в которую не гарантирован легальный въезд и пребывание.

38. Если лицо имеет возможность вернуться в страну прежнего постоянного местожительства, то, в соответствии с целями и задачами Конвенции 1954 г., ему необходимо обеспечить безопасную и достойную жизнь. Таким образом, это исключение применимо только в отношении лиц, которые уже имеют разрешение на постоянное проживание в другой стране, или лиц, которые получают такой статус по прибытии, если это сопровождается получением всех гражданских, экономических, социальных и культурных прав и если имеется высокая вероятность приобретения гражданства данного государства.³⁹ Разрешение вернуться в другую страну на короткий срок будет являться неудовлетворительным.

Если безгражданство является следствием потери либо лишения гражданства или добровольного отказа от гражданства

39. Во многих случаях лицо будет сотрудничать в рамках процесса приобретения или повторного приобретения гражданства или в деле организации возвращения в страну своего прежнего обычного местожительства. Этот вопрос может возникнуть, если данное лицо недобровольно отказалось от гражданства или лишилось его, а также в тех случаях, когда лицо сознательно и добровольно отказалось от гражданства с целью получения гражданства другой страны. В некоторых случаях вследствие некорректно составленных законов о гражданстве такие лица вынуждены отказаться от гражданства, чтобы подать ходатайство о приобретении гражданства другого государства, однако становятся лицами без гражданства, так как не могут получить второе гражданство.

40. Наилучшим решением в таких случаях будет повторное приобретение (восстановление) прежнего гражданства. Если государство определяет такое лицо как лицо без гражданства, имеющего, однако, возможность повторного

³⁸ Примером может служить процедура, посредством которой бывшие граждане могут восстановить гражданство просто обратившись с соответствующим заявлением в ближайшее консульское учреждение, приложив к нему свидетельство о рождении или аннулированный либо просроченный паспорт. После подачи такого заявления компетентный орган обязан восстановить гражданство заявителя. Аналогичные процедуры также могут предполагать, в целях приобретения гражданства, регистрацию или использование права на оптацию, то есть право заявителя выбрать гражданство какого именно государства он будет приобретать.

³⁹ Пункты 20-22 документа УВКБ ООН «Позиция по возвращению лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, в страны их происхождения: роль УВКБ ООН» 2010 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>, необходимо читать в контексте критериев, установленных в данных Руководящих принципах.

приобретения (восстановления) прежнего гражданства, то государство не обязано предоставлять ему вид на жительство: этим лицам может быть предоставлен тот или иной иммиграционный статус, что позволяет им пребывать на территории данного государства в течение всего периода времени, необходимого для организации переезда в другое государство. Срок действия такого временного разрешения на проживание составляет несколько месяцев, а полученные в соответствии с таким статусом права не совпадают с правами лица, имеющего вид на жительство. Несомненно, присвоение подобного статуса на время процедуры определения его статуса допустимо.

41. Государства могут продлевать срок разрешения на временное проживание, если не по вине заявителя в итоге не произошло принятие либо повторное принятие в гражданство или повторное приобретение гражданства. Однако срок продления разрешения на временное проживание может быть ограничен, как для облегчения завершения процесса принятия либо повторного принятия в гражданство или повторного приобретения гражданства, так и для того, чтобы дать данному лицу некоторую степень уверенности. Если по истечению срока разрешения на временное проживание процесс принятия либо повторного принятия в гражданство или повторного приобретения гражданства не завершен, несмотря на добросовестность данного лица, государство-участник Конвенции 1954 г. несет ответственность за предоставление данному лицу статуса, который обычно предоставляется после признания заявителя лицом без гражданства, то есть возобновляемого вида на жительство и соответствующих ему прав, включая право на работу и право на получение проездного документа.

Если безгражданство является следствием добровольного отказа от гражданства по собственному предпочтению или убеждениям

42. Некоторые лица добровольно отказываются от гражданства, поскольку они не желают быть гражданами определенного государства или считают, что это поможет им получить защиту в другой стране.⁴⁰ Повторное принятие прежнего гражданства, вместе с повторным приобретением этого гражданства, является предпочтительным в таких ситуациях. Если данное лицо не в достаточной степени сотрудничает в рамках процедуры повторного принятия или повторного приобретения гражданства, полномочный орган имеет право самостоятельно вести переговоры с другим государством, чтобы обеспечить принятие в гражданство данного лица. В этом контексте важную роль имеют другие международные обязательства государства прежнего гражданства, включая те, которые связаны с предотвращением безгражданства после отказа от гражданства и правом въезда в свою страну.⁴¹

⁴⁰ Международное право признает, что каждое лицо имеет право на гражданство, но это не распространяется на право лиц выбирать определенное гражданство. Существует широко распространенное признание автоматического присвоения гражданства государствами, основанное на факторах, находящихся вне контроля лица: происхождение, рождение или проживание на данной территории на момент правопреимства данного государства.

⁴¹ См., в частности, статью 7(1) Конвенции 1961 г. и статью 12(4) МГПП. Кроме того, дружественные отношения и сотрудничество между государствами, основанные на принципе добросовестности, требуют повторного принятия лица в гражданство при таких обстоятельствах. Многочисленные соглашения между государствами способствуют этому, обеспечивая повторное принятие лиц без гражданства, включая прежних граждан и прежних постоянных жителей. УВКБ ООН, возможно, сможет оказать влияние в этом отношении; см. пункт (j) Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № 96 (LIV) 2003 г. о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, в котором Исполнительный комитет:

«Рекомендует, в зависимости от ситуации, чтобы УВКБ ООН 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 относительности приемлемости возвращения лиц, признанных не

43. Государство-участник Конвенции 1954 г. не обязано предоставлять или возобновлять разрешение на пребывание таким лицам. Также эти лица могут пользоваться не всеми правами, предусмотренными Конвенцией 1954 г. При отсутствии каких-либо других препятствий для защиты недобровольное возвращение не может исключаться в тех случаях, когда, например, государство прежней гражданской принадлежности также является страной прежнего постоянного местожительства и ее власти готовы предоставить данному лицу разрешение на постоянное проживание.

Учет местных связей

44. Если в результате долгосрочного проживания и родственных отношений лицо имеет тесные связи с государством пребывания, то присвоение статуса, который обычно предоставляется после признания человека лицом без гражданства, то есть возобновляемого вида на жительство с дополнительными правами, является приемлемым, даже если защита может быть предоставлена в другом государстве.⁴² В некоторых случаях такой подход может потребоваться для выполнения обязательств по соблюдению прав человека, таких как предотвращение незаконного или произвольного вмешательства в частную жизнь лица.⁴³

IV. ЛИЦА В СВОЕЙ «РОДНОЙ СТРАНЕ»

45. Как отмечается в пункте 23 настоящих Руководящих принципов, некоторых лиц без гражданства можно считать лицами, находящимися в своей «родной стране», в значении статьи 12(4) МПГПП. В эту категорию входят лица, которые в течение длительного времени постоянно проживают в данном государстве, которое зачастую также является страной их рождения. Находясь в своей «родной стране», такие лица имеют право на въезд и проживание там, а их статус закреплен в национальном законодательстве. Их сильная связь с конкретным государством, часто сопровождаемая отсутствием связей с другими странами, налагает на государство моральные и политические обязательства поддерживать их полную интеграцию в общество. Тот факт, что такие лица являются лицами без гражданства в своей «родной стране» часто является следствием дискриминационного обращения с ними в контексте формулировки и практического применения законодательства в сфере гражданства. Некоторым лицам отказывают в гражданстве, не смотря на то, что в действительности они родились на территории данного государства и проживали исключительно на его территории; других лишают гражданства вследствие их принадлежности к политически или социально нежелательным группам общества.⁴⁴

-
- (iii) нуждающимися в международной защите; продолжения своего диалога с государствами с целью пересмотра их законов о гражданстве, в особенности, если они допускают отказ от гражданства без одновременного гарантированного приобретения таким лицом другого гражданства и могут использоваться для блокирования или задержки возвращения человека в страну гражданства».

⁴² Особенно это касается тех случаев, когда связь с другим государством относительно слабая. Таковую связь, однако, следует отличать от тех, что настолько сильны, что лицо считается пребывающим в «своей собственной стране».

⁴³ См. пункты 21-24 выше.

⁴⁴ Существенным в данном вопросе также является запрет на произвольное лишение гражданства. В частности, этот запрет прописан в статье 15 (2) Всеобщей Декларации прав человека, а запрет дискриминации содержится в международном праве прав человека, в частности, в *jus cogens* (императивной норме) о запрете расовой дискриминации. Императивной нормой является принцип обычного международного права, имеющий императивный характер, то есть, он имеет приоритет над любыми другими обязательствами, обычного или договорного характера, является обязательным для всех государств и может быть аннулирован только другой императивной нормой.

46. Таким лицам, то есть лицам, которые находятся в своей «родной стране», целесообразно предоставлять гражданство данного государства («родной страны»). Согласно Руководящим принципам УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ, в таких случаях подходящим способом определения статуса лица или группы лиц является восстановление или предоставление гражданства.⁴⁵ Обращение к процедуре определения статуса лица без гражданства в целом является неприемлемым. Однако, если всё-таки воспользоваться данным методом решения проблемы, статус, который предоставляется в результате проведения процедуры определения статуса лица без гражданства, должен включать в себя, по крайней мере, разрешение на постоянное проживание, сопровождаемое облегченным приобретением гражданства.⁴⁶

V. Статус лиц без гражданства, не подпадающих под защиту Конвенции 1954 г.

47. Многие лица, попадающие под определение «лицо без гражданства» Конвенции 1954 г., проживают в странах, не являющихся участниками данного международного соглашения. Тем не менее, стандарты Конвенции 1954 г. и правоприменительная практика государств-участников Конвенции 1954 г. могут быть полезными для таких стран в контексте разработки и реализации стратегий по решению проблем безгражданства на их территории, а также в целях регулирования вопросов, связанных со статусом лиц без гражданства. В частности, государства, которые пока не являются участниками Конвенции 1954 г., могут обратить своё внимание на практику выдачи лицам без гражданства документов, удостоверяющих личность, и проездных документов, на меры, которые уже приняты в ряде других государств, не являющихся участниками Конвенции 1954 г. Кроме того, все государства должны выполнять свои обязательства в соответствии с международным правом прав человека, такие как защита от произвольного содержания под стражей (статья 9 (1) МПГПП), а также, для случаев лиц без гражданства на месте, осуществление права на въезд и пребывание в своей «родной стране» (статья 12 (4) МПГПП).⁴⁷

48. Лица без гражданства де-факто также не попадают под защиту Конвенции 1954 г.⁴⁸ Несмотря на то, что лица без гражданства де-факто не могут немедленно вернуться в страну своей гражданской принадлежности, предоставление им как минимум разрешения на временное пребывание в некоторой степени способствует

⁴⁵ см. Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам ПОСЛБГ, пункты 6-9

⁴⁶ Если на территории каких-либо государств образовалась популяция лиц без гражданства, такие государства могут не желать вводить процедуры определения статуса лица без гражданства или предоставлять лицам без гражданства рекомендованный для них статус. В таких случаях усилия УВКБ ООН по обеспечению безопасных решений для данной категории населения могут идти далее их поддержки и могут иметь вид технической помощи и оперативной поддержки инициатив, направленных на признание связи между такими лицами и данным государством посредством предоставления таким лицам гражданства данного государства.

⁴⁷ См. пункты 45-46 выше.

⁴⁸ Не существует общепринятого определения понятия «лицо без гражданства де факто». Хотя есть прямые ссылки к данному термину в Заключительном Акте Конвенции 1961 г. и косвенные в Заключительном Акте Конвенции 1954 г. Согласно недавним попыткам дать определение данному понятию, лица без гражданства де факто имеют гражданство, но они не могут либо по уважительным причинам не желают воспользоваться защитой государства их гражданской принадлежности. См. раздел. II.A Кратких выводов встречи экспертов, организованной УВКБ ООН, по вопросу концепции лиц без гражданства в соответствии с международным правом, 2010 г., в которых предлагается следующее определение данного термина:

«Лица без гражданства де факто – это лица, которые находятся за пределами государства их гражданской принадлежности и не могут или, вследствие обоснованных причин, не желают воспользоваться защитой такого государства. В этом случае под защитой следует понимать право на дипломатическую защиту, осуществляемую государством гражданской принадлежности с целью устранения противоправного деяния, международно признаваемого таковым, против одного из его граждан, а также право на дипломатическую и консульскую защиту и поддержку в целом, включая возвращение в государство гражданской принадлежности.»

Полный текст Кратких выводов по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.

стабилизации их положения. Таким образом, государства могут рассмотреть вопрос о предоставлении таким лицам статуса, аналогичного статусу, рекомендованному выше в пункте 40 настоящих Руководящих принципов для лиц без гражданства, которые имеют возможность получить защиту в другом месте. Во многих случаях временной меры такого рода будет достаточно, в то время как возвращение станет возможным только в случае, например, улучшения системы консульской поддержки или какого-либо изменения политики в данной системе для данной категории лиц.

49. Если перспективы национальной защиты для таких лиц оказываются менее и менее вероятными, то для укрепления статуса лиц без гражданства де-факто рекомендуется предоставлять им разрешение на постоянное проживание, подобное тому, которое предоставляется лицам, признанными лицами без гражданства согласно Конвенции 1954 г. В целом, наличие у лиц без гражданства де факто гражданства какого-либо государства означает то, что возвращение в страну их гражданской принадлежности является наиболее приемлемым долгосрочным решением. Однако, если препятствия для их возвращения трудно устранимы либо не устранимы вообще, то, исходя из практических и гуманитарных соображений, следует обратиться к возможным решениям в месте их проживания, например, к натурализации как приемлемому решению для данной категории лиц.