

УДК 341.215.41

О. О. Нігрєєва

кандидат юридичних наук, доцент

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,
кафедра загальноправових дисциплін та міжнародного права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

КОНЦЕПЦІЯ БЕЗГРОМАДЯНСТВА DE FACTO У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті розглянуто концепцію безгромадянства *de facto* у міжнародному праві. Автор виокремив та проаналізував його визначальні ознаки, дійшов висновків щодо потенційної можливості нормативного закріплення правового статусу апатридів *de facto* у міжнародному праві.

Ключові слова: захист прав людини, безгромадянство, апатриди *de jure*, апатриди *de facto*.

Людина, її права та свободи є одними з головних цінностей сучасного світу та об'єктом охорони як для міжнародного, так і для внутрішньодержавного права. Саме ХХ сторіччя стало визначальним у справі захисту прав та свобод людини, розширення їхнього переліку та змістовного наповнення. Міжнародне співтовариство ухвалило цілу низку угод, які не тільки закріпили мінімальні стандарти прав та свобод людини, але утворили дієві міжнародні механізми їхнього захисту.

Однак, попри досягнуті успіхи, у правовому регулюванні захисту прав та свобод людини залишаються недоліки, що іноді нівелюють той позитивний результат, якого досягло людство в останні десятиріччя. Проблема полягає у тому, що наповнивши правовий статус індивідууму багатьма правами та свободами, міжнародна спільнота, у деяких випадках, не потурбувалася створити механізм реалізації цих прав та свобод. Зважаючи на безпосередню залежність здійснення прав та свобод людини від наявності в неї громадянства, фізична особа є у певному розумінні заручником держави, адже та, не надаючи чи позбавляючи людину громадянства, унеможлиблює для останньої реалізацію не тільки повного обсягу її прав та свобод, але й найбільш важливих з них, як-то: права на працю, на соціальний захист, на освіту тощо.

Неможливість здійснення певних прав та свобод, а також відсутність дипломатичного захисту — це основні проблеми правового статусу осіб без громадянства або ж апатридів.

Необхідність вирішення питання забезпечення прав осіб без громадянства стала очевидною для держав ще на початку XX сторіччя. Однак саме Друга світова війна загострила цю проблему та прискорила процес укладання відповідних міжнародних договорів — Конвенції про правовий статус апатрида 1954 р. та Конвенції про скорочення випадків без громадянства 1961 р. Здавалось би, більш ніж через 50 років після їхнього підписання, проблему безгромадянства має бути вирішено, однак, нажаль, це не так. За оцінкою Управління Верховного комісара у справах біженців, тільки в Європі зараз живуть 589 тисяч апатридів [1], їхня кількість у всьому світові — близько 12 мільйонів [2, с. 4].

Ця статистика вражає та наштовхує на роздуми про причини такого стану справ. Як і у кожній складній проблемі, у проблеми безгромадянства їх декілька. З одного боку, існування цього явища спричинено недосконалістю міжнародно-правового та внутрішньодержавного регулювання відповідних відносин. Саме наявність чисельних колізій та прогалин у законах про громадянство різних країн викликає часті випадки індивідуального безгромадянства. Однак більш складною є ситуація групового безгромадянства, коли дискримінаційні закони деяких країн позбавляють цілі етнічні, расові або ж релігійні групи права на громадянство. Наприклад, у Латвії після проголошення нею незалежності у 1991 р. право на отримання громадянства було надано тільки тим особам, які були громадянами Латвії до 17 червня 1940 р. У такий спосіб близько 30 % населення залишилися без громадянства [2, с. 9].

Більш того, як підкреслюють правозахисні установи та організації проблема юридично визнаних апатридів, так званих апатридів *de jure*, доповнюється питаннями забезпечення прав фактичних апатридів, апатридів *de facto*, тобто тих осіб, які офіційно мають громадянство, але чиї громадянські права не реалізовано через неможливість або небажання таких осіб звертатися у цій справі до держави їхнього громадянства. Наразі їхній правовий статус не визначено ані у міжнародних угодах, ані у національному законодавстві багатьох країн.

Наведені факти ілюструють безперечну актуальність та важливість подальших досліджень питань безгромадянства та боротьби із ним. За кордоном цій темі присвячено доволі багато праць. Вченими, що зробили, значний внесок у її вивчення, є J. A. Goldston, R. Lewis, M. Lynch, C. Sokoloff, K. Southwick, D. Weissbrodt та інші. Що ж до вітчизняної та російської доктрин міжнародного права, то, на наш погляд, у ній питанням безгромадянства приділено незначну увагу. Якщо вчені й вдаються до розгляду окремих аспектів безгромадянства, то, як правило, у контексті дослідження більш широкої теми громадянства або у зв'язку із розглядом правового статусу біженців. Зокрема, у такий спосіб звернулися до проблеми безгромадянства С. Н. Бабурін, О. А. Гончаренко, А. Джалал, О. А. Керопян, Л. В. Лазарев, Лі Сонг Дже, М. М. Сірант та інші. Досліджень більш конкретних питань безгромадянства, наприклад, питань, пов'язаних із безгромадянством *de facto*, майже немає. Це робить їхнє вивчення актуальним та цікавим із теоретичної та практичної точок зору.

Враховуючи наведені вище міркування, автор обрав за мету написання цієї статті саме дослідження концепції безгромадянства *de facto* у міжнародному праві.

Перш ніж перейти до визначення цього різновиду безгромадянства, необхідно зупинитися на дефініції апатрида згідно із чинними нормами міжнародного права. Відповідно до ст. 1 Конвенції про статус апатрида 1954 р. «під терміном «апатрид» розуміють особу, яку жодна держава не вважає громадянином згідно з її законом» [3]. Майже аналогічне визначення міститься у багатьох національних законах, що визначають правовий статус апатридів, зокрема, у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р.

Вираз «згідно з її законом» підкреслює той факт, що наведене визначення стосується саме апатридів *de jure*, тобто тих осіб, які відповідно до законодавства жодної держави не можуть користуватися правом громадянства. Однак ані зазначені міжнародні конвенції, ані внутрішньодержавне законодавство переважної кількості країн не надають правове регулювання відносинам за участю апатридів *de facto*. Більш того, ця категорія осіб взагалі знаходиться поза дією правових актів про безгромадянство та тих гарантій, що надаються апатридам.

Разом із тим, міжнародні правозахисні організації та інституції наголошують на необхідності захисту прав також цієї групи населення. Відповідна рекомендація міститься, наприклад, у Заключному акті Конференції ООН з питання про статус апатридів 1954 р. Її сутність полягає у проханні до всіх держав-учасниць Конвенції про статус апатрида 1954 р., у тому випадку, коли вони визнають суттєвими причини, згідно з якими особа відмовляється від захисту з боку держави, громадянином якої він є, віднестися із розумінням до можливості такого ж поводження із цими особами, яке Конвенція передбачає по відношенню до апатридів. Як здається, у цій рекомендації йдеться саме про поводження із апатридами *de facto*. Розробники Конвенції не наважилися внести це положення як обов'язкову норму до тексту договору, адже це могло б піддати ризику підписання Конвенції взагалі, бо таке положення, з одного боку, покладало б на держави додаткові зобов'язання, а, з іншого, зазіхало б на право держав самостійно здійснювати захист власних громадян.

Прошло більше 50 років, але правового регулювання безгромадянства *de facto* дотепер немає. На нашу думку, це пов'язано із складністю та суперечливістю цього поняття. Звертаючись до «Глоссария терминов в области миграции», знаходимо визначення безгромадянства *de facto*. Під ним укладачі глосарію розуміють «ситуацію, коли особа, що має громадянство будь-якої держави, залишивши цю державу, не має її захисту або ж із тієї причини, що ця особа відмовляється вимагати її захисту, або через те, що держава відмовляється її захищати» [4, с. 7].

Багато у чому схоже визначення фактичного безгромадянства було вироблено на Нараді експертів, яку організувало Управління Верховного комісару ООН у справах біженців у м. Прато, Італія, 27-28 травня 2010 р. Згідно з ним «*de facto* особи без громадянства — це особи, що знаходять-

ся поза межами країни своєї громадянської приналежності, які не здатні чи, з обґрунтованих причин, не бажають скористуватися захистом цієї країни» [5]. Поняття захисту у цьому визначенні пов'язується із правом дипломатичного захисту країною громадянської приналежності свого громадянина від протиправного діяння на міжнародному рівні, а також із наданням дипломатичного та консульського захисту чи допомоги у загальному сенсі, враховуючи допомогу із повернення у країну громадянської приналежності.

Із наведених вище визначень можна виокремити такі ознаки безгромадянства *de facto*:

- 1) особа, що визнається *de facto* апатридом, має громадянство іншої держави. Якнайменш вона має на нього право відповідно до закону про громадянство такої держави;
- 2) така особа визнається *de facto* апатридом у той час, коли вона знаходиться поза межами держави-громадянства;
- 3) такій особі не надається захист із боку держави-громадянства через:
 - а) небажання особи із поважних причин звернутися за таким захистом;
 - б) неможливість особи звернутися за таким захистом.

Для визнання особи апатридом *de facto* перераховані ознаки мають бути наявними у сукупності.

Перш ніж перейти до більш детального їхнього аналізу, маємо наголосити, що деякі дослідники йдуть ще далі у визначенні безгромадянства *de facto*, відносячи до нього навіть ті випадки, коли особа, перебуваючи на території держави-громадянства, не отримує від неї захисту [5].

Наріжним каменем концепції безгромадянства *de facto* є поняття дійсного, ефективного громадянства. Згідно із ним, громадянство не являє собою виключно юридично оформлений зв'язок між державою та громадянином, а полягає у ефективній реалізації їхніх прав та обов'язків один перед одним. Спираючись на поняття ефективного громадянства, можна дійти висновку про те, що громадянство як політико-правовий зв'язок між людиною та державою відсутній за умови невиконання його сторонами своїх обов'язків. Отже, людина, що опинилася за кордоном та не має можливості отримати захист від держави своєї громадянської приналежності, фактично дорівнює особі без громадянства, яка *ipso facto* не може отримати захисту жодної держави. У цьому випадку вона опиняється у ситуації, коли не може отримати допомогу ані від держави-громадянства, ані від держави-перебування, не маючи статусу апатрида та не володіючи визнаними за ним правами та гарантіями. Звісно, що така ситуація є неприпустимою у контексті чинного міжнародного права та вимагає пошуку юридичного вирішення, яке й було отримано завдяки концепції безгромадянства *de facto*.

Разом із тим, на наш погляд, зазначена юридична конструкція неоднозначна та містить суттєві вади як теоретичного, так і практичного характеру.

Перш за все, у наведеному визначенні безгромадянства *de facto* міститься потенційна колізія юрисдикцій держави-громадянства та держави-

перебування щодо так званої особи без громадянства *de facto*. Ймовірні ситуації, коли держава-громадянства може оскаржити застосування щодо її громадян поводження, яке застосовується щодо апатридів *de jure*.

Крім того, не визначено чіткі критерії, які б допомогли встановити, за яких саме обставин громадянин іншої держави може вважатися апатридом *de facto*. Вирази «нездатність» та «небажання звернутися за захистом» до власної країни є, вочевидь, оціночними. Насправді, достатньо важко встановити, чи обумовлено небажання особи звернутися за захистом до держави-громадянства саме поважними причинами або ж це спроба скористатися можливістю отримання певних переваг від держави-перебування.

Учасники Наради експертів, на яку ми вже посилалися вище, дійшли висновку, що «існуючі міжнародні та регіональні інструменти із захисту біженців відбивають узгодженість держав, що склалася відносно того, що слід вважати обґрунтованими причинами відмови від захисту країни своєї громадянської приналежності. Особи, що відмовляються від захисту країни своєї громадянської приналежності, у випадку його наявності, якщо щодо них не можна застосувати один або більше зазначених інструментів, не є особами без громадянства *de facto*» [5]. Тобто для визнання особи апатридом *de facto* може бути застосовано ті ж критерії, що й для визнання особи біженцем. Однак це справедливо викликає запитання щодо того, чому за таких обставин не можна надати цим особам статусу біженця.

Не до кінця зрозумілим є також вислів «неможливість звернутися за захистом». На думку деяких спеціалістів, неможливість скористатися захистом може стосуватися таких обставин, які особа не здатна контролювати. Ця нездатність може бути спричинена чи то відмовою у наданні захисту країною громадянської приналежності, чи то її нездатністю надати такий захист, оскільки, «наприклад, вона знаходиться у стані війни та/або не має дипломатичних чи консульських зносин із країною, що приймає» [5].

Процитовані вище тези вимагають подальших пояснень. Як відомо, часто можливість скористатися дипломатичним захистом реалізується через звернення до консульства або ж посольства. Однак переважна більшість держав не має дипломатичних та консульських представництв у всіх країнах світу. Часто одне посольство чи консульство обслуговує територію двох та більше держав. Чи за таких умов відсутність дипломатичної установи держави-громадянства у певній країні є підставою вважати громадян такої держави у цій країні апатридами *de facto*? Як здається, це було б помилковим.

Проблеми можуть виникнути також із тлумаченням змісту та об'єму поняття «дипломатичний захист», адже якість та повнота тієї допомоги, що держави надають своїм громадянам за кордоном, не є однаковими та залежать від багатьох чинників, починаючи з економічних можливостей держави-громадянства та закінчуючи характером відносин держави-громадянства із державою-перебування особи. Отже, за цих умов дипломатичний захист, що надається громадянам менш розвинутих країн, може вважатися відсутністю захисту для громадян країн, що мають більші мож-

ливості. Чи буде це підставою вважати перших фактичними апатридами? Вважаємо, що ні.

Більш того самі прибічники теорії безгромадянства *de facto* підкреслюють, що нездатність скористатися захистом може бути повною та частковою. На їхню думку, повна нездатність скористатися захистом завжди призводить до безгромадянства *de facto*. Однак ключовою для вирішення питання про наявність такого статусу особи має бути наявність в неї можливості повернутися до своєї країни: особи, що не можуть повернутися на батьківщину, навіть якщо вони користуються дипломатичним захистом та допомогою, завжди є апатридами *de facto*; особи ж, що можуть повернутися, але не отримують захист та допомогу за кордоном, ними не є [5].

Така позиція зрозуміла, однак у той самий час достатньо дискусійна. Процедури та умови повернення громадян на територію країни своєї громадянської приналежності є відмінними та такими, що залежать від різноманітних обставин. Наприклад, у разі втрати в іншій країні закордонного паспорта українським громадянином, отримання нового документа, який би давав право повернутися в Україну, зважаючи на всі пов'язані із цим процедури, може займати кілька тижнів. Протягом цього часу українські громадяни часто повинні вирішувати усі проблеми щодо харчування, житла та інші питання перебування за кордоном майже цілком самостійно, не маючи взагалі або маючи обмежені фінансові можливості. У контексті викладеної вище позиції важко визначитись із тим, чи можуть українські громадяни протягом цього часу мати статус фактичних осіб без громадянства чи ж вони залишаються громадянами України. Практика останніх десятиріч свідчить про те, що переважна кількість держав безперечно визнає їх громадянами іншої країни, відмовляючись брати на себе будь-які зобов'язання щодо цих осіб.

Таким чином, викладені міркування, хоча вони й відображають тільки деякі аспекти концепції безгромадянства *de facto*, яскраво демонструють потенційні проблеми її практичного застосування. На додаток слід зазначити, що визнання громадян іншої держави апатридами *de facto* викликає запитання щодо їхніх подальших взаємовідносин із державою-громадянства, наприклад, питання щодо необхідності виконання такими громадянами їхніх громадських обов'язків перед державою, що не виконує своїх обов'язків перед власними громадянами, тощо. Враховуючи проведений аналіз, вважаємо, що на цьому етапі розвитку міжнародних відносин і міжнародного права застосування та тим більше нормативне закріплення категорії безгромадянства *de facto* має небагато перспектив через її юридичну недосконалість та суперечність чинним міжнародно-правовим нормам.

Однак це не позбавляє міжнародну спільноту необхідності вирішити проблему незахищеності прав громадян деяких країн, як протягом їхнього перебування за кордоном, так і у той час, коли вони знаходяться на території власної держави. Ця проблема має більш комплексний характер та є об'єктом досліджень науки в межах галузі міжнародного захисту прав людини. Як здається, її не можна вирішити тільки завдяки визнанню певного

правового статусу за громадянами таких країн. На нашу думку, держави, що прагнуть покращити їхній стан, повинні керуватися у цьому процесі загальнолюдськими цінностями та надавати допомогу людям, які опинилися у складних життєвих умовах, незалежно від наявності чи відсутності в них громадянства якоїсь країни.

Список літератури

1. Хаммарберг Т. Несколько сотен тысяч людей в Европе остаются без гражданства и поэтому нуждаются в дополнительной защите [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.volya.kharkov.ua/prmt_news.php?id=3378
2. Statelessness and the Benefits of Citizenships: a Comparative Study. Edited by Blitz Brad K., Lynch Maureen. — Geneva: Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights and International Observatory on Statelessness, 2009. — 123 p.
3. Конвенция о статусе апатридов: Принята 28 сентября 1954 года Конференцией полномочных представителей, созванной в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/apatride.shtml
4. Глоссарий терминов в области миграции : под ред. Ришара Перрушу. — Женева: Международная организация по миграции, 2005. — 98 с.
5. Концепция понятия «лицо без гражданства» в международном праве: краткие выводы совещания экспертов // Журнал международного права и международных отношений. — 2011. — № 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1833&I

А. А. Нигреева

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова, кафедра общеправовых дисциплин и международного права Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

КОНЦЕПЦИЯ БЕЗГРАЖДАНСТВА DE FACTO В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Резюме

В статье рассмотрена концепция безгражданства de facto в международном праве. Автор выделил и проанализировал его определяющие признаки, сделал выводы о потенциальной возможности нормативного закрепления правового статуса апатридов de facto в международном праве.

Ключевые слова: защита прав человека, безгражданство, апатриды de jure, апатриды de facto.

O. O. Nigreieva

Odessa I. I. Mechnikov National University,
The Department of General Law and International Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058,
Ukraine

**DE FACTO STATELESSNESS CONCEPTION IN
INTERNATIONAL LAW**

Summary

In the article the de facto statelessness conception was considered. The author singled out and analyzed its determinative traits, drew conclusions about the possibility of normative establishment of the de facto stateless persons status in international law.

Key words: human rights defense, statelessness, de jure stateless persons, de facto stateless persons.