

ПОЄДИНОК О. Р.

**в.о. доцента кафедри міжнародного права
Університету «КРОК», к.ю.н.**

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ БІЖЕНЦІВ: МІСЦЕ У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА, СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Специфіка правового статусу біженців полягає передусім у тому, що біженці володіють основними правами людини, які застосовуються до всіх (громадян, іноземців, апатридів, біженців, шукачів притулку, які законно чи незаконно перебувають на території певної держави) і носять загальний характер. З іншого боку, біженці користуються правами та привілеями, властивими лише їм, і якими вони володіють на підставі універсальних і регіональних міжнародних угод, що регулюють правовий статус біженців. Інші категорії населення не мають таких прав, оскільки не є біженцями. Крім того, у ситуаціях збройних конфліктів права біженців додатково захищаються нормами міжнародного гуманітарного права. Таким чином, спостерігається явище фрагментації міжнародного права, для якого характерне одночасне регулювання того самого питання до певної міри автономними правовими режимами, якими можна вважати міжнародне право захисту прав людини, міжнародне гуманітарне право та міжнародне право захисту біженців.

Сьогодні норми міжнародного права, що застосовуються до біженців, є численними та неоднорідними, тому відсутній єдиний погляд на їхнє місце у системі сучасного міжнародного права. О. Казановас визначає «міжнародне право біженців» як сукупність норм міжнародного публічного права, які регулюють ситуацію з біженцями, та називає його галуззю міжнародного правопорядку¹. Ю. Путцер і В. Таргонскене вважають «міжнародне право біженців» галуззю міжнародного публічного права².

¹ Casanovas O. La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés / Oriol Casanovas // *Receuil des Cours*. – 2003. – Vol. 306. – P. 25.

² Путцер Ю. Источники международного права в контексте права беженцев. Соотношение с национальным правом / Юдит Путцер, Виолета Таргонскене // *Практическое руководство по вопросам убежища*. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 16.

Оскільки договори, що стосуються прав біженців, не врегульовують усіх питань, пов'язаних із захистом цієї категорії осіб, норми міжнародного права захисту прав людини можуть і повинні відігравати значну роль у захисті прав біженців¹. К. Др'юге зауважує, що брак захисту за міжнародним правом захисту біженців доповнюється гарантіями, які надаються міжнародним правом прав людини².

Основні права людини мають універсальне застосування, особливо для біженців, які стали такими в результаті недотримання прав людини в країні їх походження, і, у зв'язку з цим, їхнє положення вбачається найбільш вразливим. Тому необхідним є правовий захист, який забезпечував би у країні їхнього тимчасового чи постійного притулку, гідне поводження відповідно до загальновизнаних міжнародно-правових норм і принципів. Заходи щодо забезпечення ефективного додержання таких норм відносяться до сфери прав людини. У зв'язку із ситуацією появи біженців також постає питання про відновлення прав людини у країні походження біженця з тим, щоб вирішення питання про добровільну репатріацію стало реальним і дієвим і не виникла проблема виїзду в майбутньому³, оскільки якщо не будуть знайдені шляхи протидії відмові у правах або прямому порушенню цих прав, перед світом продовжуватиме стояти проблема масового виходу біженців⁴.

К. Джевіцкі вважає, що міжнародні договори щодо захисту біженців слід розглядати у складі однієї з категорій конвенцій у сфері захисту прав людини – «конвенції стосовно захисту груп»⁵.

На думку О. Казановаса, права осіб, які втратили зв'язок із країною свого походження, серед яких великий відсоток біженців повинні визнаватися, виходячи лише з того факту, що вони є людьми. Їхнє загальне визнання та дотримання є свідченням трансформації суспільства від міждержавного етапу розвитку міжнародних відносин до етапу міжнародного співтовариства⁶. Питання про захист біженців слід розглядати у ширшому контексті захисту прав людини⁷.

Подібну думку висловлює К. Барницька, стверджуючи, що оскільки біженці теж є людьми, то вони мають такі самі права та свободи, як і інші

¹ Blum C.P. Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Guide to International Mechanisms and Procedures / Carolyn Patty Blum // The American Journal of International Law. – 2003. – No. 3 (Vol. 97). – P. 729.

² Droege C. Transfer of Detainees: Legal Framework, Non-refoulement and Contemporary Challenge / Cordula Droege // International Review of the Red Cross. – 2008. – No. 871 (Vol. 90). – P. 676.

³ Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 59.

⁴ Права людини і біженці. Виклад фактів № 20. – Харків, 1995. – С. 13.

⁵ Джевіцкі К. Європейська система захисту прав людини / К. Джевіцкі. – К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. – С. 45-46.

⁶ Casanovas O. La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés / Oriol Casanovas // Recueil des Cours. – 2003. – Vol. 306. – P. 22.

⁷ Права людини і біженці. Виклад фактів № 20. – Харків, 1995. – С. 9.

люди, однак ці гарантії не завжди можна знайти у самому праві біженців¹. Виходячи з цього, логічним є висновок про те, що при визначенні обсягу прав біженців слід звертатися до більш загальних норм – норм міжнародного права захисту прав людини.

Р. Бретт та І. Лестер наголошують на тому, що весь сенс існування міжнародного права захисту біженців полягає у захисті прав людини², і про це свідчить преамбула Конвенції про статус біженців 1951 р. Аналізуючи преамбулу Конвенції про статус біженців, Е. Едвардз дійшла висновку про те, що її зміст вказує на необхідність розгляду права захисту біженців у більш широкому гуманітарному та правозахисному контексті³.

Дж. Макадам, стверджуючи, що Конвенція про статус біженців є договором у сфері захисту прав людини, зауважила, що ця Конвенція була прийнята з метою створення документа, який має обов'язкову силу, задля втілення в життя статей 14 та 15 Загальної декларації прав людини 1948 р.⁴

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) також дотримується думки про те, що міжнародно-правовий захист біженців є складовою міжнародно-правового захисту прав людини. Управління наголошує на тому, що «правозахисна основа Конвенції [про статус біженців 1951 р.] міститься у більш широкій системі документів із захисту прав людини», до складу якої, хоча і зі своїм специфічним спрямуванням, входить Конвенція 1951 р. Практика міжнародних органів, створених для контролю за виконанням міжнародних договорів із захисту прав людини, а також регіональних судових установ, таких як Європейський суд з прав людини та Міжамериканський суд з прав людини, розглядається УВКБ ООН як дуже важлива, оскільки підтверджує, що біженці та шукачі притулку користуються як захистом, передбаченим Конвенцією про статус біженців 1951 р., так і всіма правами та свободами людини, які надаються всім людям, незважаючи на їхній статус⁵.

1998 р. УВКБ ООН зауважило, що захист прав біженців працює у межах структури прав і обов'язків індивіда, а також зобов'язань держави.

¹ Barycka K. Prawa uchodźców w konfliktach zbrojnych w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka / Katarzyna Barycka // *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*. – Wrocław, 2003. – P. 116.

² Brett R. Refugee Law and International Humanitarian Law: Parallels, Lessons and Looking Ahead / Rachel Brett, Eve Lester // *International Review of the Red Cross*. – 2001. – No. 843 (Vol. 83). – P. 715.

³ Edwards A. Age and Gender Dimensions in International Refugee Law / Alice Edwards // *Refugee Protection in International Law: UNHCR Global Consultations on International Protection* / [edited by Erica Feller, Volker Türk, Frances Nicholson]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 47.

⁴ McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law* / Jane McAdam – Oxford : Oxford University Press, 2007. – P. 28.

⁵ Note on International Protection A/AC. 96/951 dated 13 September 2001 [Електронний ресурс] / United Nations High Commissioner for Refugees. – Режим доступу до тексту : <http://www.unhcr.org/3bb1c6cc4.html>.

Міжнародне право захисту прав людини є «первинним джерелом принципів та структур захисту біженців», яке доповнює право захисту біженців¹.

Виходячи із зазначеного вище, міжнародне право захисту прав біженців слід розглядати як інститут у складі галузі міжнародного права захисту прав людини. Вони співвідносяться, як конкретне (спеціальне) та загальне, причому інститут захисту прав біженців є настільки розвиненим, що має ряд своїх особливостей, зокрема щодо співвідношення та взаємодії із рештою норм галузі міжнародного захисту прав людини.

Перш за все, зв'язок між загальним та конкретним простежується в тому, що саме порушення прав людини є причиною потоків біженців. У цьому контексті права людини набувають особливого значення, оскільки дії, що їх порушують, можуть стати конкретним прикладом того, до чого може призвести переслідування. При цьому слід зазначити, що термін «переслідування» не визначений ані в Конвенції про статус біженців 1951 р., ані в будь-якій іншій угоді про біженців.

Кожен має право користуватися невід'ємними правами людини, серед яких головне місце посідають право на життя, свободу та особисту недоторканість; свобода від катувань чи іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження чи покарання; свобода від рабства чи підневільного стану; визнання правосуб'єктності особи; свобода думки, совісті та релігії; свобода від свавільного арешту або затримання; свобода від свавільного втручання в особисте та сімейне життя та від посягання на житло; свобода пересування тощо. Порушення у першу чергу цих прав людини та переслідування особи можуть носити такий характер, що робить подальше перебування людини в країні свого походження нестерпним. Для позитивного рішення за результатами розгляду заяви про надання статусу біженця необхідно, щоб порушення, яке відбулося чи може відбутися, ґрунтувалося на одній із причин, згаданих у статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р.²

І тут надзвичайно важлива роль належить питанню додержання чи недодержання принципу заборони дискримінації, який можна вважати головним галузевим принципом міжнародного права захисту прав людини. Відповідно до статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р., біженцем є особа, яка «через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів знаходиться за межами країни своєї національної належності і не в змозі користуватися захистом цієї країни або

¹ Note on International Protection A/AC. 96/898 dated 3 July 1998 [Електронний ресурс] / United Nations High Commissioner for Refugees. – Режим доступу до тексту : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3ae68d3d24&query=note%20on%20international%20protection>.

² Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 60.

не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання ..., не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань»¹.

Як бачимо, передумовою переслідування є проведення розрізнення за певною ознакою, вказаною у статті 1 Конвенції про статус біженців. Іншими словами, порушення принципу заборони дискримінації породжує переслідування за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів, призводить до порушення решти прав і свобод людини, зумовлює появу потоків біженців. Як зазначає Т.А. Алейнікофф, особи, які зазнають переслідування, – це особи, чії права порушуються з дискримінаційних підстав².

Уже згадувалося, що не існує загальноприйнятого визначення поняття «переслідування». Зі статті 33 Конвенції про статус біженців можна зробити висновок, що загроза життю та свободі з причин раси, релігії, національності політичних переконань або приналежності до певних соціальних груп є переслідуванням. Чи відносяться до переслідування інші дії, що завдають шкоди, чи загроза таких дій, залежить від обставин конкретної справи. У випадку з дискримінацією особи, які стикаються з менш сприятливим поведіння у зв'язку з розрізненням, не обов'язково є жертвами переслідування. Лише за певних обставин дискримінація рівнозначна переслідуванню. Наприклад, коли дискримінаційні заходи призводять до наслідків, які наносять істотну шкоду цим особам, тобто серйозні обмеження в праві заробляти на життя, відправляти релігійні обряди, у доступі до нормальних можливостей у сфері освіти. Однак, навіть коли дискримінаційні заходи самі по собі не носять серйозного характеру, вони тим не менше можуть викликати ріст побоювань переслідування, якщо призведуть в осіб, які піддаються дискримінації, до появи поганих передчуттів або відчуття небезпеки щодо їхнього подальшого існування³. На думку В. Таргонскене, при вирішенні питання про те, чи є дискримінація в кожному конкретному випадку переслідуванням, слід керуватися таким правилом: у тому випадку, якщо дискримінація створила реальну небезпеку основним правам і свободам людини, небезпеку, від якої держава походження не надала захист, такі дії слід визнавати переслідуванням⁴. Р. Хейнс вважає, що переслідування

¹ Конвенция о статусе беженцев // Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 148.

² Aleinikoff T. A. Protected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of «Membership of a Particular Social Group» / T. A. Aleinikoff // Refugee Protection in International Law: UNHCR Global Consultations on International Protection / [edited by Erica Feller, Volker Türk, Frances Nicholson]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 291.

³ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев / [УВКБ ООН]. – Женева: УВКБ ООН, 1992. – С. 17-18.

⁴ Таргонскене В. Статус беженца в международном праве и законодательстве Украины / Виолета Таргонскене // Практическое руководство по вопросам убежища. – К. : Проект Европейского

має місце тоді, коли спостерігається ризик серйозної шкоди для особи та відсутність захисту з боку держави¹.

У міжнародному кримінальному праві переслідування у загальному розумінні означає свідоме та жорстоке позбавлення основоположних прав особи через її приналежність до певної групи осіб або спільноти, здійснене із заборонених дискримінаційних підстав².

І в самому інституті захисту прав біженців принцип заборони дискримінації є надзвичайно важливим. Організації, які на практиці займаються захистом біженців, називають цей принцип найбільш значущим для захисту біженців³. Стаття 3 Конвенції про статус біженців проголошує: «Договірні Держави застосовуватимуть положення цієї Конвенції до біженців без будь-якої дискримінації за ознакою їхньої раси, релігії або країни їхнього походження»⁴. Це положення забезпечує рівність біженців при користуванні іншими правами, гарантованими Конвенцією.

У сучасних умовах біженці найчастіше зазнають дискримінації у зв'язку з країною чи регіоном походження, статтю чи у зв'язку з тим, що вони хворі на ВІЛ-СНІД. Не всі ці підстави передбачені статтею 3 Конвенції про статус біженців, яка обмежується такими ознаками, як раса, релігія та країна походження і не включає таких ознак, як стать, мова, політичні та інші переконання, соціальне походження, майновий стан тощо. Це не можна тлумачити як дозвіл здійснювати дискримінацію біженців за ознаками, не перерахованими у статті 3 Конвенції про статус біженців. Заборона дискримінації за іншими ознаками передбачена міжнародними договорами у сфері прав людини, і ця заборона поширюється і на біженців, оскільки на них поширюється загальний режим захисту прав людини. Як зазначає Дж. Хетеуей, сам статус біженця є спільним знаменником для усіх категорій біженців у контексті захисту їхніх прав, а тому інші ознаки за зовнішніми факторами не повинні братися до уваги⁵.

Рішення про те, чи відповідає особа, яка звертається за наданням притулку, визначенню біженця, викладеному у статті 1 Конвенції про статус біженців, і чи визнавати за нею такий статус, приймає держава, до якої особа

Союза ТАСИС КІ 03-13 UA для України, 2005. – С. 57.

¹ Haines R. Gender-related Persecution / Rodger Haines // *Refugee Protection in International Law: UNHCR Global Consultations on International Protection* / [edited by Erica Feller, Volker Türk, Frances Nicholson]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – P. 329.

² Гнатовський М.М. Злочини проти людяності у сучасному міжнародному кримінальному праві: характеристика окремих діянь / М. М. Гнатовський // *Український часопис міжнародного права*. – 2007. – № 3. – С. 35.

³ The UN and Refugees' Human Rights: A Manual on How UN Human Rights Mechanisms Can Protect the Rights of Refugees / [Amnesty International, International Service for Human Rights]. – London : Lithosphere, 1997. – P. 12.

⁴ Конвенция о статусе беженцев // Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве / Д.В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 150.

⁵ Hathaway J. C. The Rights of Refugees under International Law / James C. Hathaway. – Cambridge : Cambridge University Press, 2005. – P. 238-260.

звертається за наданням притулку. Оскільки «побоювання стати жертвою переслідувань» є значною мірою суб'єктивними, визначення статусу особи, яка звертається з проханням про визнання її біженцем, вимагає оцінки прохання заявника з точки зору об'єктивної ситуації, оскільки ці побоювання повинні бути обґрунтованими. Для цього необхідні висновки про ситуацію, яка склалася в країні походження шукача притулку. Знання умов країни походження шукача притулку – важливий елемент оцінки ступеня довіри до заявника¹.

Основу інформації про країну походження шукача притулку складає її законодавство про права людини, однак її тематичне охоплення значною мірою виходить за ці межі. Розуміння політичних інститутів, подій і відносин довкола влади утворюють той фон, на якому складається розуміння раціональних основ і мотивів переслідування. Повинні бути охоплені національні закони і судова система, діяльність правоохоронних органів, щоб можна було оцінити, чи додержуються права людини і чи здатні органи влади країни походження забезпечити захист від порушень прав людини і чи готові вони це робити. Тому джерела інформації про країну походження можуть бути дуже різноманітними: політичний аналіз, доповіді про додержання прав людини, оцінки безпеки, матеріали у сфері антропології та соціології, довідки про гуманітарну ситуацію, повідомлення преси, карти, путівники, свідчення експертів, відеозаписи та телепередачі, а також показання заявника. Інформація про країну походження шукача притулку досягає меж, коли необхідна інформація або носить настільки спеціальний характер, або є настільки таємною, що її не можна зібрати зі збереженням достатньої надійності і точності, а якщо і можна, то з ризиком поставити під загрозу заявника, його родичів або контактних осіб у країні походження².

Таким чином, розглядаючи заяву шукача притулку, компетентні органи держави, у якій шукають притулку, виносячи рішення про надання чи ненадання статусу біженця конкретній особі чи групі осіб, роблять висновок про стан додержання прав людини в іншій державі. Цей висновок є важливим, оскільки порушує інші проблеми сучасного міжнародного права: межі державного суверенітету у питаннях захисту прав людини та взаємодію двох основних принципів міжнародного права – принципу поваги прав і основних свобод людини та принципу невтручання у внутрішні справи держави.

Поряд із тим, що належний рівень додержання прав людини запобігає виникненню потоків біженців, вважається, що необхідною умовою добровільного повернення біженців є відновлення поваги та додержання

¹ Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев / [УВКБ ООН]. – Женева: УВКБ ООН, 1992. – С. 12-14.

² Таргонскене В. Применение информации о странах происхождения просителей убежища / Виолета Таргонскене // Практическое руководство по вопросам убежища. – К. : Проект Европейского Союза ТАСИС К1 03-13 UA для Украины, 2005. – С. 125-126.

всіх категорій прав людини¹. Добровільну репатріацію називають найкращим варіантом вирішення проблеми біженців, оскільки саме на батьківщині біженці можуть відновити свої спільноти та звичний спосіб життя. Статус таких осіб закріплюється тристоронньою угодою між УВКБ ООН, країною притулку та країною походження біженців².

Г. Нолл демонструє зв'язок міжнародного права захисту прав людини та міжнародно-правового захисту біженців, виводячи право особи шукати притулку зі свободи пересування, а саме з права покидати межі території держави свого громадянства³, закріпленої частиною другою статті 13 Загальної декларації прав людини⁴, частиною другою статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права⁵ та частиною другою статті 2 Протоколу №4 до (Європейської) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод⁶.

Дж. Макадам виділяє один із проявів зв'язку міжнародного права захисту прав людини та міжнародно-правового захисту біженців – «комплементарний захист у міжнародному праві біженців», який вона визначає як захист, що надається державами на підставі документів, які не входять до системи захисту, створеної Конвенцією про статус біженців 1951 р., особам, які за своїм положенням близькі до біженців, проте не мають такого статусу, оскільки не відповідають критеріям, зазначеним у Конвенції. Такий захист може ґрунтуватися на документах щодо захисту прав людини чи на більш загальних гуманітарних принципах, що передбачають захист осіб, які тікають до інших країн від масштабного насильства. Фактично, це механізми захисту, що впливають із розширених зобов'язань за принципом *non-refoulement*, тобто зобов'язань, що перевершують обсяг, передбачений Конвенцією про статус біженців 1951 р. На думку Дж. Макадам, таким комплементарним захистом користуються втікачі від небезпек, пов'язаних зі збройним конфліктом, і стихійних лих, жінки, які тікають від переслідування та/або насильства, проте не підпадають під визначення біженця, що міститься

¹ Права людини і біженці. Виклад фактів № 20. – Харків, 1995. – С. 16-17.

² Refugee Protection: A Guide to International Refugees Law / [Inter-Parliamentary Union]. – Geneva : Inter-Parliamentary Union, 2001. – P. 23-76.

³ Noll G. Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection / Gregor Noll. – The Hague : Kluwer Law International, 2000. – P. 377.

⁴ Всеобщая декларация прав человека: Принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту : <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.

⁵ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: редакція від 19.10.1973 на підставі 2148-08. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=c&find=1&typ=29>.

⁶ Протокол №4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї: редакція від 17.07.1997 на підставі 475/97-вр. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до тексту: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl=1&user=1245143780464436&text=%EE%F1%ED%EE%E2%EE%EF%EE%EB%EE%E6+%F1%E2%EE%E1%EE%E4>

у Конвенції 1951 р., особи, які стали чи мають обґрунтовані побоювання стати жертвами катувань чи іншого жорстокого, нелюдського або такого, що принижує людську гідність, поводження чи покарання тощо¹.

Дещо подібну думку висловлюють Д.В. Іванов та М.О. Бобринський, виділяючи категорії осіб, які потребують міжнародного захисту: біженці *de jure* та особи, які *de facto* користуються міжнародним захистом (особи, які потребують міжнародного захисту, відмінні від біженців *de jure*). До біженців *de jure* ці автори відносять біженців, відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу до неї 1967 р., Конвенції, що регулює окремі аспекти проблеми біженців у Африці, прийнятій у рамках Організації Африканської Єдності, 1969 р., Угоди СНД про допомогу біженцям та вимушеним переселенцям 1993 р., угод, прийнятих у рамках Європейського Союзу, та правових актів інститутів Європейського Союзу. Особами, які *de facto* користуються міжнародним захистом, є, на думку зазначених науковців, біженці, підмандатні УВКБ ООН, шукачі притулку, внутрішньо переміщені особи, апатриди, біженці за Конвенцією, що регулює окремі аспекти проблеми біженців у Африці, прийнятій у рамках Організації Африканської Єдності (за межами території дії цієї Конвенції), та Картагенською декларацією 1984 р., біженці, які рятуються від викликаних людською діяльністю та стихійних лих, а також палестинські біженці, які входять до компетенції Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт. Джерелами регулювання правового статусу осіб, які *de facto* користуються міжнародним захистом, є резолюції Генеральної Асамблеї ООН і Економічної та соціальної ради ООН, висновки Виконавчого комітету УВКБ ООН, а також інші документи рекомендаційного характеру УВКБ ООН та Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт, акти органів регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, Африканського Союзу). На них також поширюються окремі положення міжнародних договорів про статус біженців та універсальних міжнародних угод у сфері захисту прав людини².

Поряд із міжнародними угодами у сфері прав людини функціонує і міжнародний механізм контролю за їх додержанням. Складовою роботи відповідних органів із захисту прав людини є контроль за додержанням прав біженців у контексті захисту прав людини.

Ще одним аспектом взаємодії загального (галузі міжнародного права захисту прав людини) та конкретного (інституту захисту прав біженців) є співвідношення права притулку та принципу відмови від примусової репатріації. Незважаючи на відмінне походження, спосіб нормативного

¹ McAdam J. Complementary Protection in International Refugee Law / Jane McAdam – Oxford : Oxford University Press, 2007. – 280 p.; Goodwin-Gill G. S. The Refugee in International Law / Guy S. Goodwin-Gill, Jane McAdam – Oxford : Oxford University Press, 2007. – 786 p.

² Іванов Д. В. Правовой статус лиц, ищущих убежище, в современном международном праве / Д. В. Іванов, Н. А. Бобринский. – М. : Статут, 2009. – С. 20-21.

закріплення та юридичну природу, право притулку та принцип відмови від примусової репатріації (принцип *non-refoulement*) складають основу міжнародно-правового статусу біженців та є фундаментом для забезпечення їх прав, причому притулок є більш широким поняттям, яке включає принцип *non-refoulement* як свою базову складову, яка є передумовою для користування захистом держави, що приймає, та використання відповідних прав. Принцип *non-refoulement* нині розглядається як гідна альтернатива праву притулку перш за все для осіб, які відповідають міжнародному визначенню біженця та потребують негайної допомоги, оскільки принцип *non-refoulement* надає захист, хай навіть тимчасовий, від примусового повернення до країни, де особа може бути піддана переслідуванню. До того ж принцип *non-refoulement* характерний і для інституту захисту прав біженців, і для міжнародного права захисту прав людини в цілому, і для міжнародного гуманітарного права, причому застосування цього принципу відповідно до однієї галузі (інституту) не перешкоджає його застосуванню відповідно до іншої. У цьому норми інституту захисту прав біженців, міжнародного права захисту прав людини та міжнародного гуманітарного права щодо принципу *non-refoulement* є взаємодоповнюючими.

Описаний вище фрагментований характер сукупності норм, які регулюють положення біженців у міжнародному праві, позначається на структурі зобов'язань кожної держави у сфері захисту прав біженців, ускладнюючи організаційно-правові та нормативно-правові заходи щодо їх імплементації. Д. В. Іванов звертає увагу на велику кількість міжнародних угод регіонального та універсального характеру, які в повній мірі чи частково врегульовують правове положення біженців і «осіб, які потребують міжнародного захисту», відмінності, що існують в понятті «біженець» і в обсязі їхніх прав, на те, що угоди іноді не охоплюють усіх аспектів правового статусу біженців, що призводить до прийняття додаткових міжнародних договорів з конкретних питань правового положення біженців, а також на зростання значення документів рекомендаційного характеру в міжнародно-правовому регулюванні правового статусу біженців. Виходячи з цього, науковець доходить висновку про те, що «необхідна розробка нового універсального всеохоплюючого договору (на кшталт Конвенції ООН з морського права 1982 р.), який регламентуватиме всі аспекти правового статусу біженців із урахуванням досвіду регіональних угод і документів рекомендаційного характеру, яким слід надати юридично обов'язкову силу»¹.

На нашу думку, ця ідея є дещо передчасною з огляду на сучасні міжнародно-правові реалії. По-перше, створення такого «нового універсального всеохоплюючого договору» вимагатиме кодифікації надзвичайно великої

¹ Иванов Д. В. Беженцы в современном международном праве / Д. В. Иванов. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 57-57.

кількості нормативного матеріалу: норм, що регулюють питання захисту прав людини в цілому (адже біженці, у першу чергу, є людьми), норм, які безпосередньо стосуються захисту біженців (оскільки біженці мають особливий міжнародно-правовий статус), норм міжнародного гуманітарного права (оскільки захистом саме цієї галузі міжнародного права біженці користуються під час збройних конфліктів). По-друге, практично нереально охопити абсолютно всі аспекти правового статусу біженців і врегулювати захист усіх категорій біженців, оскільки проблема біженців є надзвичайно багатогранною. Крім того, можна виділяти дуже велику кількість категорій біженців, причому одна особа може одночасно відповідати ознакам кількох таких категорій. По-третє, міжнародне право жваво реагує на події міжнародного життя і повинно відповідати потребам його розвитку. Ситуація із біженцями змінюється дуже динамічно, нові випадки виникнення потоків біженців диктують свої способи вирішення проблеми, тому прийняття будь-якого універсального документу не гарантує, що він буде придатним на всі випадки життя, та не виключає необхідності прийняття нових документів, наприклад, регіонального чи партикулярного характеру. По-четверте, для укладення нового універсального договору необхідна згода більшої частини членів світового співтовариства, серед яких є держави, з територій яких поширюються потоки біженців, та держави, на територіях яких велика кількість біженців прагне знайти притулок. Цілком природно, що інтереси цих держав не співпадають, а нерідко є протилежними, і мета щодо їхнього повного узгодження є недосяжною. По-п'яте, неможливо укласти універсальну угоду, коли відсутнє загальноприйняте визначення поняття біженця (зокрема, універсальна Конвенція про статус біженців 1951 р. та регіональна Конвенція, що регулює окремі аспекти проблеми біженців у Африці, 1969 р. містять відмінні визначення поняття «біженець»), коли відсутній спільний погляд на право притулку (чи є право притулку невід'ємним правом особи чи правом держави надавати чи не надавати притулок), коли розходяться погляди щодо правомірності інституту дипломатичного притулку тощо. Фактично, сьогодні у сфері захисту прав біженців ні в кого не викликає сумнівів лише обов'язкова природа принципу *non-refoulement*, що є як конвенційним зобов'язанням держав, так і частиною звичаєвого міжнародного права. По-шосте, розробка нового універсального документу потребуватиме надзвичайно великих зусиль: врахування регіонального досвіду (нерідко суперечливого), рекомендаційних документів (зміст яких іноді не знаходить загальної підтримки), практики держав, міжнародних і національних судових установ тощо, і ці зусилля, найімовірніше, будуть зведені нанівець вже у процесі обговорення та узгодження позицій держав.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне зосередити увагу держав на належному виконанні своїх уже наявних міжнародно-правових зобов'язань, надавати більшого значення регіональному співробітництву,

діяльності у межах універсальних і регіональних міжнародних організацій, співробітництву з міжнародними органами та організаціями, співпраці з неурядовими організаціями, більшому врахуванню досвіду іноземних держав і рекомендацій міжнародних інституцій, а також вирішенню окремих проблем біженців на партикулярному рівні (передусім з сусідніми державами). Саме ці процеси (а не робота над створенням нової універсальної всеохоплюючої угоди) і визначатимуть перспективи розвитку інституту міжнародно-правового захисту прав біженців. На нашу думку, універсальні документи у сфері захисту прав біженців створюють основу для захисту цієї категорії осіб, більш конкретні дії повинні вживатися на регіональному та партикулярному рівнях з урахуванням причин виникнення потоків біженців, специфіки регіональних і двосторонніх міждержавних відносин, а також особливих проблем і потреб біженців.

Отже, сучасний стан міжнародного права захисту біженців зумовлений процесами фрагментації міжнародного права, для яких характерне одночасне регулювання того самого питання (захист біженців) до певної міри автономними правовими режимами, якими можна вважати міжнародне право захисту прав людини, міжнародне гуманітарне право та міжнародне право захисту біженців. Норми міжнародного права, що застосовуються до біженців, є численними та неоднорідними, тому єдиний погляд на їхнє місце у системі сучасного міжнародного права відсутній, однак найбільш логічною видається думка про те, що міжнародне право захисту прав біженців є інститутом у складі галузі міжнародного права захисту прав людини. При цьому інститут захисту прав біженців є настільки розвиненим, що має ряд особливостей щодо співвідношення та взаємодії із рештою норм галузі міжнародного захисту прав людини, зокрема: 1) саме порушення прав людини, насамперед принципу заборони дискримінації, є причиною потоків біженців; 2) необхідною умовою добровільного повернення біженців до країн свого походження є відновлення поваги й додержання всіх категорій прав людини; 3) право притулку та принцип відмови від примусової репатріації (принцип *non-refoulement*), незважаючи на відмінне походження, спосіб нормативного закріплення та юридичну природу, складають основу міжнародно-правового статусу біженців та є фундаментом для забезпечення їх прав; 4) біженці нарівні з іншими людьми користуються можливостями міжнародного механізму контролю за додержанням міжнародних угод у сфері захисту прав людини, оскільки складовою роботи відповідних органів із захисту прав людини є контроль за додержанням прав біженців у контексті захисту прав людини.

Фрагментований характер сукупності норм, які регулюють положення біженців у міжнародному праві, позначається на структурі зобов'язань кожної держави у сфері захисту прав біженців, ускладнюючи організаційно-правові та нормативно-правові заходи щодо їх імплементації. Проте, ідея

створення нового універсального всеохоплюючого договору, який би врегулював усі аспекти міжнародно-правового захисту біженців, видається дещо передчасною. Натомість доцільніше було б зосередити увагу держав на належному виконанні своїх уже наявних міжнародно-правових зобов'язань, регіональному співробітництві, діяльності у межах універсальних і регіональних міжнародних організацій, співробітництві з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями, більшому врахуванню досвіду іноземних держав і рекомендацій міжнародних інституцій, а також вирішенню окремих проблем біженців на партикулярному рівні.