

УДК 341

О. І. КОТЛЯР

Ольга Іванівна Котляр, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПРАВА ПРИТУЛКУ

Право притулку є одним із найстаріших правових інститутів. А. Дмитрієв зазначає, що коріння інституту притулку знаходимо в Давній Греції, який був зумовлений культовим (тобто звичаєво-правовим), а пізніше державно-правовим захистом від свавілля та посягань на життя або майно тих іноземців, які ще не набули власного правового захисту на території Греції¹. О.Буткевич переконливо доводить, що даний інститут відомий Стародавньому Єгипту, Митанні, Хетській державі, Індії, Китаю². Правовий інститут притулку зародився як звичаєве право. Притулок надавався біженцям, які зазнавали переслідувань як у своїй країні, так і з боку інших, а також тим, хто з різних причин опинявся на території сусідніх держав. Однак, надаючи притулок, біженців нерідко використовували в політичних цілях. Так, у Давньому Китаї царство Чу з метою завоювання царства Сунг приймає до себе колишнього правителя Ю-Ши з найближчим оточенням, щоб потім ним скористатися³.

У стародавній період були поширені релігійна (використання переслідуванням для свого захисту місць релігійного культу – храмів, каплиць, монастирів⁴) і територіальна (надання захисту особі, яка зазнавала переслідувань на території іншої країни) форми права притулку. Л. Галенська доходить висновку, що саме релігійна форма притулку набуває у цей період вирішального значення через віру людей у могутність і силу богів. Поняття про святість, недоторканність храмів, статуй і інших місць не давало можливості завдати шкоди людині, яка шукає захисту в богів. Покарання такої особи може прогнвити його могутніх покровителів⁵.

Перші відомості про існування інституту притулку в Україні подаються в літописах. Зокрема, у договорі Київської Русі з Візантією 911 і 944 років обумовлена можливість взаємного надання сторонами притулку⁶.

У середні віки право притулку залишається звичаєвим правом, про що засвідчує факт існування актів надання притулку. Зазначимо, що надання релігійного притулку в різних країнах відрізнялося. Правило, якого дотримувалася католицька церква до XVI ст., було закріплено в каноні «Inter alia». Згідно нього, всіх біженців церква видавала світській владі за умови, що ті не будуть засуджені на смерть, та їм не буде заподіяно тілесних ушкоджень. У 1591 р. буллою папи Григорія XIV «Cum alias» вводиться інше положення: світській владі видаються лише ті злочинці, які не мали права на притулок, тобто вчинили «scrimen exsertum».

А. Чернявський наводить той факт, що право притулку не використовувалося російською православною церквою і було замінене правом ієрархів заявляти перед монархом клопотання про пом'якшення покарання або здійснювати опіку над особами, що попали в опалу⁷. Н. Голубов зазначає, що в тих випадках, коли загроза для осіб, які шукали притулку у церкві, була великою вони займали найбільш важливі місця (гробниці, святі мощі – *О.К.*). Однак подібна практика надання притулку не була санкціонована та регламентована з боку держави.

На нашу думку, слушною є теза В. Гринчака про те, що інститут притулку в період *Medium Aevum* є «конфронтацією суверенітетів церкви та держави, що виявилася в позбавленні деяких церков права притулку, та вдосконалення державно-правових інститутів надання окремим поселенням права на захист осіб, які шукали притулок, призвело до використання фізичними особами території іншої держави з метою уникнення не лише переслідування, а й покарання»⁸. Надання захисту особам, які шукають притулок, на території іншої держави, дозволяє говорити про розвиток нової форми притулку – територіальної⁹. На думку Л. Галенської, цьому сприяло існування окремих самостійних держав та наявність між ними протиріч.

За часів Реформації XVI ст. притулок почав надаватися не тільки храмами та монастирями, а й державами з мотивів релігійної та політичної доцільності, а згодом політичний мотив надання притулку став якщо й не єдиним, то принаймні, домінуючим. У сучасному розумінні інститут права притулку сформувався після Великої французької революції, зокрема, Конституція Франції 1793 р. закріпила чи не найважливішу норму цього інституту – право на притулок іноземців, які переслідувалися на батьківщині за домагання свободи¹⁰.

У період класичного міжнародного права було визнано суто політичний характер права притулку (таке право надається лише політичним біженцям, а не особам, що переслідуються за скоєння чи підозру в скоєнні кримінальних та інших злочинів). Саме в такому розумінні право притулку закріпиться в класичному міжнародному праві та міжнародному праві ХХ століття¹¹.

Більшість юристів-міжнародників поділяє думку про те, що інститут права притулку (або окрема норма про право притулку) виник у період Великої французької революції, оскільки перші буржуазно-демократичні революції радикально змінили принципи взаємодії між державою та людиною, у першу чергу в результаті визнання її природних прав¹². У цьому зв'язку М. Баймуратов відзначає, що «надання притулку є традиційним інститутом міжнародного права, який історично вперше виник у період Великої французької революції. У Конституції Франції 1793 р. говорилося, що Франція надає «притулок іноземцям, вигнаним із своєї батьківщини за справу свободи»¹³. Конституція Франції 1793 р. вперше після тривалої перерви, яка припала на період Середньовіччя, відновила одну з форм інституту притулку – право на притулок іноземців, які переслідувалися на Батьківщині за домагання свободи. Решта норм формувалася паралельно в міжнародному праві та національних законодавствах¹⁴.

Окремі міжнародно-правові норми того часу, що регулювали статус мігрантів, містилися в договорах про екстрадицію. Відповідно до цих договорів країни, де перебували кримінальні злочинці, повинні були видавати їх до країни, де було скоєно злочин. Однак ці договори, як правило, містили застереження щодо політичних біженців, що надавало біженцям можливість отримувати політичний притулок. Так знаходили притулок у Західній Європі борці за самовизначення в Польщі, російські народники, революціонери, групи християнських меншин, які втікали з Оттоманської імперії і які також підлягали захисту внаслідок застереження про політичні вчинки¹⁵.

УВКБ ООН визначає притулок як надання державою захисту на її території особам з іншої держави, які біжать від переслідування або серйозної загрози¹⁶. Експерти УВКБ ООН визначають елементи, з яких складається категорія «притулок»:

- принцип відмови від висилки (*non-refoulement*);
- дозвіл залишатися на території країни притулку;
- гуманні стандарти поведіння¹⁷.

Нині існує декілька підходів щодо змісту права притулку. Представники першого підходу розглядають право притулку як право держави надавати притулок на своїй території, інші – як право особи отримати притулок¹⁸. Д. Іванов зазначає, що право притулку буде відповідати своєму формулюванню лише в тому випадку, якщо право притулку буде забезпечене обов'язком держави його надавати. М. Буроменський наголошує, що право на притулок слід вважати природним, у тому сенсі, що жодному не може бути відмовлено в пошуку притулку. А з точки зору міжнародного права, залишається невизначеним питання щодо права людини на одержання притулку, адже не існує міжнародно-правової норми загального міжнародного права про обов'язок держави надати притулок¹⁹. А. Антіпов визначає право притулку як право особи, яка переслідується в країні своєї громадянської приналежності або постійного місця перебування, шукати, просити і отримувати на території іншої країни у відповідності із загальноновизнаними нормами і принципами міжнародного права особисту й майнову юридичну безпеку²⁰.

Пункт 1 ст. 14 Загальної декларації прав людини проголошує: «кожна людина має право шукати притулок від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком». Варто підкреслити, що під час обговорення першого проекту цієї статті пропонувалося замість словосполучення «користуватися притулком» використовувати словосполучення «отримувати притулок». Однак дана пропозиція не була підтримана державами за причиною небажання брати на себе моральне зобов'язання по наданню притулку, під яким у цілому розуміється прийняття на проживання та довготривалий захист від юрисдикції іншої держави.

Право притулку пов'язане з наданням певній особі права безпечного перебування в іноземній державі, яка гарантує цій особі основні права і свободи, надання яких закріплено нормами міжнародного права. Своє закріплення інститут притулку знайшов у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р., Декларації ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 р., а на регіональному рівні в Європейській декларації про територіальний притулок 1977 р., Конвенції, яка визначає держави, відповідальні за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній із держав-членів Європейського співтовариства (Дублінській конвенції) від 15 червня 1990 р., Директиві Ради Європейського Союзу 9098/02, яка встановлює мінімальні стандарти прийому шукачів притулку у державах-членах Ради від 17 червня 2002 р.

Міжнародне право виходить з того, що оцінка підстав для надання притулку є справою держави, що надає притулок. Це закріплено в п. 3 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок 1967 р. Тому міжнародне право містить загальні принципи співпраці держав у сфері надання притулку. Ці принципи зафіксовані в ряді міжнародних документів.

Отже, можна сформулювати ряд принципів, що стосуються притулку, закріплених у міжнародних документах:

- кожна держава надає притулок, спираючись на свій суверенітет;
- притулок є мирним і гуманним актом, і тому не може розглядатися іншими державами як недружна дія. Наданий державою притулок певним особам повинні поважати всі інші держави;
- кожна людина має право шукати притулок в інших країнах від переслідування і користуватися цим притулком. До осіб, яким наданий притулок, не повинні застосовуватися такі заходи, як відмова від дозволу

перетину кордонів, висилка або примусове повернення в будь-яку країну, де ці особи можуть піддатися переслідуванню. Невидача і невисилка особи, що отримала притулок, є складовою змісту права притулку;

– держава сама оцінює підстави для надання притулку. Як правило, притулок надається особам, що переслідуються на батьківщині за політичними, національними, расовими, релігійними і іншими мотивами. Отже, особа, яка скоїла злочин неполітичного характеру, не може претендувати на отримання притулку. Крім того, особа не може претендувати на отримання притулку, якщо вона вчинила дії, що суперечать цілям і принципам ООН. Так, на право шукати притулок і користуватися притулком не може посилається жодна особа, якщо є серйозні підстави вважати, що вона скоїла злочин проти миру, військовий злочин або злочин проти людства. Держава також може відмовити особі в наданні притулку з міркувань національної безпеки або з метою захисту населення, наприклад у разі масового притоку людей;

– держава, що надала притулок, не повинна дозволяти особам, які його отримали, займатися діяльністю, що суперечить цілям і принципам ООН;

– положення осіб, які отримали притулок без шкоди для суверенітету держави, що надала притулок, і цілей і принципів ООН, повинно бути предметом турботи міжнародного співтовариства. Зокрема, це стосується захисту прав і основних свобод людини. Особам, що отримали притулок, повинні бути надані права і основні свободи людини в неменшому об'ємі, ніж іноземцям у даній державі. Якщо для певної держави виявиться непомірним надання притулку, держави окремо або спільно, або через ООН повинні розглядати в дусі міжнародної солідарності необхідні заходи для полегшення тягаря, що лежить на даній державі.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо зазначити, що історично зумовленими формами притулку були релігійний, територіальний, дипломатичний. На нашу думку, критерій місця відіграє вирішальну роль при визначенні форми притулку. Огляд історії зародження та розвитку інституту права притулку дозволяє зробити висновок, що основними особливостями цього інституту в сучасному міжнародному праві є: визнання суверенного права держави надати притулок іноземцю, що зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної держави чи третіх держав; основною метою надання притулку є захист особи від переслідувань з політичних чи інших мотивів; існування ряду обставин (перешкод), за наявності яких право притулку не може бути реалізовано; настання певних юридичних наслідків як для особи, якій надано притулок, так і для держави, що такий притулок надала.

¹ История международного права / авт. кол.; под. ред. А. И. Дмитриева, У. Е. Батлера. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – Одесса: Феникс, 2013. – 574 с. – С. 91.

² Буткевич О. В. История международного права. Підручник / О. В. Буткевич. – К.: Видавництво Ліра-К, 2013. – 416 с. – С. 140.

³ Там само.

⁴ Під час війн храми залишалися недоторканими, вони слугували притулком як для мирного населення, так і для переможених.

⁵ Галенская Л. Н. Право убежища (международно-правовые вопросы) / Л. Н. Галенская. – М.: «Международные отношения», 1968. – 224 с. – С. 14.

⁶ Грушевський М. С. Історія України-Русі: в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський. Редкол.: П. С. Сохань (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1992. – Т. 2. – С. 226.

⁷ Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві / А. Л. Чернявський // Альманах міжнародного права. – № 5. – 2014. – С. 52–58. – С. 53.

⁸ Гринчак В. Убежище в международном праве: авторефер. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – К., 1995. – С. 10.

⁹ Галенская Л. Н. Там само. – С. 5.

¹⁰ Міжнародне право. Основні галузі: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2004. – 813 с. – С. 190.

¹¹ Буткевич О. В. Вказана праця. – С. 271.

¹² Права беженцев и перемещенных лиц и их обеспечение по международному гуманитарному праву: Сб. тезисов / отв. ред. Анисимов П. В. – Волгоград: ВА МВД России, 2001. – 112 с. – С. 20.

¹³ Баймуратов М. О. Міжнародне публічне право: підручник / М. О. Баймуратов. Х.: Одісей, 2008. – 704 с. – С. 202.

¹⁴ Міжнародне право: Основні галузі: Підручник / [В. Г. Буткевич, С. А. Войтович, Л. Г. Заблоцька та ін.]; під ред. В. Г. Буткевича. – К.: Либідь, 2004. – 816 с.

¹⁵ Овсяк О. М. Біженці в Європі / О. М. Овсяк // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 4. – С. 73–79.

¹⁶ Master Glossary of Terms / Status Determination and Protection Information Section. June 2006. – Rev. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>

¹⁷ Введение в вопросы международной защиты беженцев. УВКБ ООН. Женева, 2005. – 193 с. – С. 185.

¹⁸ Батычко В. Т. Международное право. Конспект лекций / В. Т. Батычко. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2011. – 244 с. – С. 188.

¹⁹ Буроменський М. В. Міжнародний захист прав людини та права біженців. Навчальний посібник / М. В. Буроменський. – К., 2002. – 160 с. – С. 133.

²⁰ Антипов А. Н. Право убежища в системе обеспечения безопасности государства / А. Н. Антипов // Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 4. – С. 119–124. – С. 120.

Резюме

Котляр О. І. Поняття та юридична природа права притулку.

У статті досліджується право притулку. Визначено, що історично обумовленими формами притулку були релігійний, територіальний та дипломатичний. Основними особливостями інституту притулку в сучасному міжнародному праві є: визнання суверенного права держави надати притулок іноземцю, що зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної дер-

жави чи третіх держав; основною метою надання притулку є захист особи від переслідувань з політичних чи інших мотивів; існування ряду обставин (перешкод), за наявності яких право притулку не може бути реалізовано; настання певних юридичних наслідків як для особи, якій надано притулок, так і для держави, що такий притулок надала.

Ключові слова: міжнародне право, права людини, біженці, право притулку, форми притулку.

Резюме

Котляр О. И. Понятие и юридическая природа права убежища.

В статье исследуется право убежища. Определено, что исторически обусловленными формами убежища были религиозное, территориальное и дипломатическое. Основными особенностями института убежища в современном международном праве являются: признание суверенного права государства предоставить убежище иностранцу, который преследуется или может подвергнуться преследованиям со стороны его собственного государства или третьих государств; основной целью предоставления убежища является защита лица от преследований по политическим или иным мотивам; существование ряда обстоятельств (помех), при наличии которых право убежища не может быть реализовано; наступления определенных юридических последствий как для лица, которому предоставлено убежище, так и для государства, такой приют предоставила.

Ключевые слова: международное право, права человека, беженцы, право убежища, формы убежища.

Summary

Kotlyar O. Concept and the legal nature of the right of asylum.

This paper examines the right of asylum. In the article was determined that the historically conditioned form of shelter were religious, territorial and diplomatic. The main features of the institution of asylum in contemporary international law are such peculiarities as: the recognition of the sovereign right of a state to grant asylum to a foreigner that is incurred or may be subjected to persecution by his own state or of third States; the main aim of asylum is to protect individuals from persecution for political or other reasons; the existence of a number of circumstances (obstacles), under which the right of asylum may not be realized; the occurrence of certain legal consequences for a person granted asylum and States that is provided such shelter.

Key words: international law, human rights, refugees, right of asylum, forms of shelter.

УДК 341.17+341.181

С. П. КУБІЄВИЧ

Сергій Петрович Кубієвич, кандидат юридичних наук, доцент Івано-Франківської філії Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

УЧАСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ У ПРОЦЕСІ МИРНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ НА ДОНБАСІ В КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ МІНСЬКИХ ДОМОВЛЕНОСТЕЙ

Нині у світлі врегулювання міжнародних конфліктів Організація з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) є однією з найбільш ефективних міжнародних організацій щодо застосування превентивних механізмів вирішення міжнародних кризових ситуацій та конфліктів. Посередництво цієї міжнародної інституції достатньо давно використовується для розв'язання міжнародних конфліктів. З одного боку, запобігання та вирішення конфліктів є однією зі сфер діяльності ОБСЄ, а з іншого, – сприяння та запобігання конфліктам із залученням різноманітних механізмів належить до наявних функцій самої міжнародної організації. Попри сприяння вирішенню питань у військовому вимірі, ОБСЄ проводить низку заходів щодо відновлення відповідних регіонів ескалації конфлікту у гуманітарній площині. Ця міжнародна організація не тільки активно взаємодіє з такими міжнародними структурами як Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Організацією Північноатлантичного договору (далі – НАТО), Радою Європи (далі – РЄ), але головним чином доповнює їх механізми безпеки, що діють у відповідних регіонах.

Досвід участі ОБСЄ у врегулюванні конфліктів на пострадянському просторі продемонстрував, що вона певною мірою сприяє припиненню збройного протистояння. Однак держави, що постраждали від агресії з боку Російської Федерації (РФ) (Молдова в Придністров'ї, Грузія в Абхазії та Південній Осетії зокрема) втратили контроль над відповідними територіями, а РФ не понесла жодної відповідальності за свої дії. Звісно, що ОБСЄ не відповідальна за це, вона, як і сам механізм посередництва, скоріше використовувались для закріплення рівноваги щодо контролю над територіями, який існував у момент припинення активних бойових дій.

Ситуацію нинішнього українсько-російського збройного конфлікту, з позиції вітчизняних дослідників, а саме відомого вченого-міжнародника О.В. Задорожного, слід розглядати у значно ширшому контексті, оскільки мається на увазі не лише статус окремих частин Луганської та Донецької областей, а про майбутнє