

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ІГОР ОЛЕКСАНДРОВИЧ СОРОКА

УДК 341.215.4-054.7(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ, ЩО ШУКАЮТЬ
ПРИТУЛКУ**

Спеціальність 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І.О. Сорока

Науковий керівник:

АРАКЕЛЯН Мінас Рамзесович,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Одеса – 2021

АНОТАЦІЯ

Сорока І. О. Міжнародно-правовий статус осіб, що шукають притулку.
– Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

Право притулку має давню історію, адже воно зародилося практично одночасно з появою самого права, і міжнародного права зокрема. Філософсько-правова ідея притулку походить з загальних міркувань гуманності та морального обов'язку прихистити осіб, що піддаються несправедливим переслідуванням чи тікають від загрози. Доктринальна основа права притулку відображена у працях основоположників міжнародного права: Г. Гроція, Е. де Вателя, С. фон Пуфендорфа. У дисертаційному дослідженні аналізується становлення інституту притулку в практиці держав, зокрема в часи релігійних переслідувань та буржуазних революцій, а також еволюція ідеї права притулку в науці та періодизація його розвитку, особливості застосування ідей про притулок в першій половині XX століття.

Право притулку тривалий час існувало у формі звичаю та знаходило свої прояви в актах окремих держав. Своє закріплення у вигляді універсальних норм міжнародного права воно знайшло лише в XX столітті, коли внаслідок світових війн та переслідувань зросли масштаби вимушеного переміщення та пошуку притулку. У праві притулку виникли інститути біженства, додаткового захисту, тимчасового захисту, вимушеного переміщення.

Розвиток права притулку в XX столітті відображав угоду держав щодо необхідності надавати всім особам, які піддаються переслідуванням, право шукати притулку в інших країнах. Зрештою ця домовленість знайшла своє закріплення у відповідних положеннях Загальної декларації прав людини

1948 р. Водночас держави не проявили бажання брати на себе обов'язок надавати притулок громадянам інших держав та особам без громадянства на своїй території. В результаті виникла і продовжує існувати головна суперечність міжнародного права притулку – невідповідність між правом особи шукати притулок та відсутністю кореспондуючого обов'язку держав надавати притулок.

У дисертаційному дослідженні обґрунтовується думка про існування спеціальних принципів міжнародного права притулку, що є відмінними від принципів права біженства. Ці принципи забезпечують виживання та добробут особи на період, необхідний для набуття нею статусу біженця, встановлення відсутності підстав для набуття такого статусу, чи припинення ситуації пошуку притулку в інший спосіб. Найбільшу увагу приділено розгляду принципу не вислання, що забороняє примусово видворяти, здійснювати екстрадицію чи в інший спосіб повертати особу до країни, де їй загрожує небезпека. Цей принцип сформувався в тісному взаємозв'язку з правом притулку та має забезпечити практичну доступність можливості для особи просити притулку та гарантію реалізації цього права. Також досліджується принцип конфіденційності, що забезпечує захищеність особи від посягань з боку держави походження чи інших агентів переслідування в процесі отримання притулку. Приділяється увага принципу єдності сімей шукачів притулку, завдяки якому підтримуються їхні особисті права та забезпечується захист найкращих інтересів дітей-шукачів притулку.

Шукач притулку є особливим правовим станом особи, що передуює набуттю особою правового статусу біженця, проте характеризується відмінністю як власне від статусу біженця, так і від загального правового статусу людини в міжнародному праві. Водночас зазначається, що у зв'язку з тимчасовістю та перехідністю ситуації пошуку притулку, недоцільно вважати поняття шукач притулку правовим статусом. Демонструється, що саме існування ситуації пошуку притулку викликане недосконалістю певних

положень Конвенції про статус біженців 1951 року, що ставить поняття біженства в залежність від фактичних обставин особи, водночас пов'язуючи набуття статусу біженця з визнанням цього статусу певною державою. Аналізуються основні доктринальні підходи до розв'язання такої суперечності, зокрема концепція «потенційного біженства». Окреслені права людини, пов'язані з пошуком притулку. Визначаються ознаки перебування особи в стані шукача притулку, розглядається регулювання стану шукачів притулку в міжнародному праві та особливості виникнення ситуацій пошуку притулку у зв'язку з виїздом особи з країни постійного проживання.

У сучасному світі кількість шукачів притулку суттєво перевищує кількість визнаних біженців. Більш того, саме поняття біженства, визначене Конвенцією, є застарілим, оскільки воно охоплювало далеко не всі ситуації вимушеної міграції, а обмежувалося лише ситуаціями прямих переслідувань. При цьому загальні ситуації насильства чи можливість застосування до особи невинуватено жорстоких покарань Конвенцією не охоплювалися. В подальшому вони отримали закріплення в міжнародному праві та практиці прав людини, однак це хоч і надає особам частковий захист, але не дозволяє їм розраховувати на статус біженців. Також наприкінці XX – початку XXI століття постало питання про можливість надання тієї чи іншої форми міжнародного захисту особам, змушеним залишати місце свого постійного проживання внаслідок зміни клімату, природних чи техногенних катастроф. Це демонструє необхідність нового розширення сфери охоплення міжнародного права притулку, а отже, і обов'язків держав з надання такого притулку, проте таке можливе розширення залежить від волі суверенних держав. Як показали результати міжнародних конференцій, спрямованих на розробку нового міжнародного договору з притулку, держави готові декларувати бажання надавати більше захисту вимушеним мігрантам, проте не готові брати на себе реальні зобов'язання в цій сфері. Через це все більша

кількість осіб, що пересуваються через державні кордони, в майбутньому будуть розглядатися як шукачі притулку, але не як біженці.

Ця суперечність викликала досі не розв'язану проблему з міжнародно-правовим статусом осіб, що шукають притулку. Такими особами виступають громадяни держави або особи без громадянства, що постійно проживають на території держави і не можуть або не бажають користуватися захистом своєї держави походження через переслідування, яким вони піддаються в цій державі. З точки зору Конвенції про статус біженців 1951 року, самого факту переслідувань чи навіть реальних побоювань переслідувань достатньо, аби особа вважалась біженцем. Однак, з точки зору національного права держав для того, щоб вважатися біженцем в певній державі, особа повинна отримати визнання в якості біженця з боку цієї держави. Таке визнання є суверенним актом доброї волі держави по відношенню до особи. Відповідно виникла категорія осіб, які об'єктивно потрапляють під визначення біженця з точки зору Конвенції про статус біженців 1951 року, однак ще не отримали визнання біженців з боку будь-якої держави. Саме такі особи характеризуються як шукачі притулку.

Основна проблема права на пошук притулку полягає в наявності у осіб прав шукати притулок та відсутності кореспондуючого обов'язку держав надавати притулок. Натомість демонструється, що надання притулку також є правом держави, а отже виникає порушення балансу між правами одного суб'єкта та обов'язками іншого, що забезпечують реалізацію цих прав. Визначається, що за відсутності згоди держав щодо визнання обов'язку надання притулку, реалізація права осіб на притулок забезпечується виключно засобами міжнародного права, зокрема завдяки діяльності головних та спеціальних органів ООН.

Особливості правового стану шукачів притулку визначаються як загальний правовий статус людини за міжнародним правом, так і додатковим набором прав та обов'язків, пов'язаних виключно з ситуацією пошуку

притулку. Окреслюється та досліджується основна проблема стану шукачів притулку, яка полягає в тому, чи належать шукачам притулку права біженців за міжнародним правом, і чи визначається існування в стані шукача притулку виключно очікуванням визнання в якості біженця з боку держави, або стан шукача притулку є відмінним від статусу біженця. Доводиться, що особливості закріплення прав шукачів притулку роблять їхнє правове становище відмінним від статусу біженця, зокрема через відмінність соціальних прав, належних таким категоріям осіб. Розглядається наявність в шукачів притулку особливих прав (право на соціальне забезпечення на час розгляду звернення за притулком, право на добровільну репатріацію тощо). Робиться висновок, що становище шукача притулку за своєю правовою характеристикою наближається до особливого статусу в міжнародному праві.

В Україні було виконано декілька монографічних досліджень зі статусу біженців в міжнародному та національному праві. Деякі з них торкалися і проблематики шукачів притулку, останнє комплексне дослідження з цього питання було здійснене в 2005 році. З того моменту відбулися значні зміни як в міжнародному праві та практиці, так і в законодавстві України, що зумовило необхідність проведення нового дослідження даної теми. Дисертаційне дослідження концептуально виходить з того, що шукачі притулку не є правовим статусом особи. На таку думку наводить як відсутність в міжнародному праві угоди, яка регулювала би статус таких осіб, так і невизнання такого статусу в національному праві. Відомі правові статуси іноземних громадян та біженців, однак не статус шукача притулку. Крім того, пошук притулку є тимчасовою ситуацією, щодо якої необхідно шукати тривалі рішення з врегулювання правового статусу особи. Отже, мова йде не про статус, а про стан, в якому перебуває особа в період пошуку притулку.

Стан шукачів притулку в дослідженні характеризується через систему спеціальних принципів, що регулюють правове становище осіб, що шукають

притулок, а також специфічних прав, обов'язків та гарантій, якими наділяється шукач притулку в міжнародному праві. Ці права, обов'язки та гарантії витікають переважно не з права притулку, а відповідно з загальних положень міжнародного права прав людини, що слугує додатковим аргументом на користь припущення про відсутність спеціального правового статусу шукачів притулку.

Запропоновані теоретичні припущення ілюструються на прикладах з практики міжнародних організацій, міжнародних судових органів, окремих держав. Демонструється, що в умовах відсутності згоди держав щодо правового регулювання стану шукачів притулку, відповідні норми виникли в практиці. Підкреслюється, що право притулку існує та може виконувати свої функції лише завдяки взаємодії міжнародного, інтеграційного та національного права.

Увагу в дисертаційному дослідженні приділено практиці Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців відносно осіб, що шукають притулку, розкриваються практичні питання, пов'язані з діяльністю головного спеціалізованого органу ООН, який опікується біженцями та шукачами притулку. Демонструється застосування механізму практичних висновків Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців для дотримання прав шукачів притулку. Розглядаються рекомендації та кращі практики УВКБ щодо окремих питань, пов'язаних з захистом шукачів притулку, у тому числі перетину кордону, розміщення, забезпечення реалізації принципу заборони вислання, збереження єдності сімей та соціально-економічних прав шукачів притулку. Окремо розкривається практика щодо вразливих та дискримінованих груп.

У дисертаційному дослідженні охарактеризовано міжнародно-правовий та регіонально-правовий підходи до забезпечення прав осіб шукати притулок, в рамках яких два правопорядки взаємодіють на основі спільних цінностей поваги до прав людини та їхнього захисту. Продемонстровано

характер забезпечення права осіб шукати притулок в регіональному правопорядку, що утворений в рамках Ради Європи та Європейського Союзу. Визначено особливості права на пошук притулку в Європі, що виходять з основоположних документів з прав людини європейського регіону, зокрема з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Хартії основних прав Європейського Союзу, Європейської соціальної хартії. Простежено діяльність і взаємодію органів Європейського Союзу та органів Ради Європи, зокрема Європейського суду з прав людини. На конкретних прикладах визначені взаємні впливи двох систем у сфері забезпечення прав осіб на пошук притулку. Продемонстровано порядок реалізації даного права в окремих державах-членах європейських регіональних об'єднань, зокрема через Дублінський регламент. Визначено механізми гармонізації законодавств окремих держав-членів, взаємного визнання та виконання рішень щодо шукачів притулку та спільних дій щодо визнання та забезпечення соціальних прав шукачів притулку.

Особливу увагу в дослідженні приділено практиці інтеграційних об'єднань в питаннях притулку. Розглядається право Європейського Союзу як модель взаємодії держав з питань притулку, що забезпечує як співпрацю держав в прийомі, розгляді заяв та розміщенні шукачів притулку, так і дотримання спеціальних прав шукачів притулку та особливих гарантій, таких як заборона примусового повернення чи видворення.

В дисертаційному дослідженні визначаються особливості правозахисної діяльності Ради Європи та Європейського суду з прав людини щодо шукачів притулку в поточній ситуації, зокрема особливості їхнього реагування на прибуття великої кількості шукачів притулку з Сирії та Північної Африки. Проаналізовано характер програм Ради Європи, створених для забезпечення прав шукачів притулку та освітніх програм, спрямованих на фахівців з питань пошуку притулку. Досліджується практика Європейського суду з прав людини щодо пошуку притулку та її вплив на формування

європейського права притулку. Визначаються відмінності європейської практики з права притулку від регулювання права притулку в міжнародному праві, зокрема в питаннях допуску шукачів притулку до території держав та видворення до країн походження.

Дослідження завершується розглядом українського законодавства і практики про притулок. Проводиться паралель між еволюцією права притулку в міжнародному праві та праві України, демонструється, що подібність їхнього розвитку не є випадковістю, а зумовлена єдиною логікою. Доводиться, що еволюція українського законодавства і практики про притулок визначається тенденцією наближення до відповідних міжнародно-правових стандартів, а зокрема гармонізацією з правом Європейського Союзу. Досліджено нерозв'язані проблеми, з якими стикаються шукачі притулку в Україні, що знаходять своє вираження в зверненнях шукачів притулку до Європейського суду з прав людини з заявами проти України.

В дисертаційному дослідженні продемонстровано процес удосконалення українського законодавства щодо шукачів притулку на фоні становлення загального законодавства про іноземців та вплив на його розвиток міжнародних стандартів. Виявлено особливості імплементації міжнародних норм про шукачів притулку в законодавстві України. Встановлено перелік прав, гарантованих шукачам притулку, та тих, гарантування яких має бути забезпечене. Досліджено практику Європейського суду з прав людини щодо шукачів притулку в Україні та її вплив на українське право і практику. Досліджено спроби ввести категорію шукачів притулку до українського законодавства та особливості їхньої реалізації. Доводиться необхідність більш чіткого врегулювання правового положення шукачів притулку в Україні. Робляться рекомендації щодо вдосконалення окремих правових актів України щодо шукачів притулку. Робиться висновок про подібність проблем реалізації прав шукачів притулку в Україні та державах-членах ЄС, а також необхідність подальшої

гармонізації законодавства України щодо шукачів притулку з правом Європейського Союзу. Підкреслюється, що недоліки українського права і практика пошуку притулку відповідають аналогічним недолікам права і практики ряду інших держав Європи, що є країнами призначення чи транзиту шукачів притулку.

Ключові слова: шукачі притулку, біженці, право притулку, принцип не вислання, права людини, права шукачів притулку, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, європейська система притулку, практика Європейського суду з прав людини, гармонізація з правом ЄС.

ABSTRACT

Soroka I. O. International legal status of asylum seekers. – Qualifying research work as manuscript.

Doctoral thesis for an academic degree of the Doctor of Philosophy in specialty 081 «Law». – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2021.

The right of asylum has a long history, as it was born almost simultaneously with the emergence of law as such, and international law in particular. The philosophical and legal idea of asylum comes from general considerations of humanity and the moral obligation to shelter those people being unfairly persecuted or fleeing from threats. The doctrinal basis of the right of asylum is reflected in works of the international law founders, namely: G. Grotius, E. de Vattel, S. Von Pufendorf. The thesis research analyzes formation of an asylum in the practice of states, in particular during religious persecution and bourgeois revolutions, as well as the evolution of the idea of the right of asylum in science and periodization of its development, peculiarities of the application of ideas about asylum in the early mid of the twentieth century

The right of asylum has long existed in the form of custom and found its manifestations in the acts of individual states. It found its consolidation in the form of universal legal norms only in the twentieth century, when a world where means of transport and communication developed rapidly, as well as the scale of armed conflicts and persecution, faced the previously unheard-of forced population movement, in which refugees (escapees) tried to gain protection in other countries. Institutions of refugee, additional protection, temporary protection, and forced displacement arise in the right of asylum.

The development of the right of asylum in the XX century reflected the agreement of states on the need to grant all persons subject to persecution the right to seek asylum in other countries. In the end, this agreement was enshrined in the relevant provisions of the Universal Declaration of Human Rights.

At the same time, states have not expressed a desire to assume the obligation to grant asylum to citizens of other states and stateless persons on their territory. As a result, the main contradiction of international asylum law has emerged and still continues to exist, namely: the discrepancy between the right of an individual to seek asylum and the lack of a corresponding obligation of states to grant asylum.

The thesis study substantiates the opinion as follows: there is a special set of principles of international asylum law that differ from the principles of Refugee Law. These principles ensure the survival and well-being of a person for the period necessary for obtaining refugee status, establishing the absence of grounds for obtaining such status, or terminating the situation of seeking asylum in any other way. Most attention is paid to the principle of non-refoulment, which prohibits the forced refoulment, extradition or other return of a person to a country where he/she is at risk. This principle is closely related to the right of asylum and should ensure that a person can apply for asylum in practice and guarantee the exercise of this right. The work also examines the principle of confidentiality, which serves to protect a person in the process of obtaining asylum against encroachments by the state of origin or other agents of persecution. Attention is paid to the principle of family unity of asylum seekers, which preserves their personal rights and protects the best interests of children-asylumseekers.

An asylum seeker is a special legal status of a person that precedes the acquisition of legal refugee status by a person, but it is characterized by a difference both from the actual refugee status and from the general legal status of a person in the international law. At the same time, it is noted that due to the transience and transitivity of the asylum search situation, it is inappropriate to consider the concept of asylum seeker as a legal status. Hereby it is demonstrated that the very existence of an asylum situation is caused by the imperfection of certain provisions of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, which makes the refugee concept dependent on the actual circumstances of a person, while at the same time linking the acquisition of refugee status with the recognition

of this status by a certain state. The main doctrinal approaches to resolve this contradiction, in particular the concept of «potential refugee», are analyzed. Human rights related to the search for asylum are outlined. The work determines the status of a person in the state of an asylum seeker, the regulation of the state of asylum seekers in international law, as well as the specifics in the occurrence of asylum-seeking situations in connection with the departure of a person from the country of permanent residence are considered.

The number of asylum seekers in the modern world significantly exceeds the number of recognized refugees. Moreover, the very concept of refugee, which is defined by the Convention, is outdated, since it does not cover all situations of forced migration, but limited only to situations of direct persecution. At the same time, general situations of violence, or the possibility of applying unjustifiably cruel punishments to a person, were not covered by the Convention. While proceeding, they were consolidated in international law and human rights practice, but this consolidation, although it provides individuals with partial protection, still does not allow them to count on refugee status. At the end of the XX-beginning of the XXI century, the issue arose on the possibility of granting some form of international protection to persons who are forced to leave their places of permanent residence due to climate change, natural or manmade disasters. This testifies to the need for a new expansion of the scope for an international asylum law and, consequently, the responsibilities of states to grant such asylum, but such a possible expansion depends on the will of sovereign states. As the practice of a number of international conferences aimed at developing a new agreement on international asylum law has shown, states may be ready to declare their desire to provide more protection to forced migrants, but they are not ready to accept real obligations in this area. By virtue thereof, an increasing number of people moving across state borders will be treated as asylum seekers in the future, but not as refugees.

This contradiction has caused a still unresolved problem with the international legal status of asylum seekers. Such persons are nationals of a state or stateless persons permanently residing in the territory of a state who are unable or unwilling to enjoy the protection of their state of origin because of the persecution they are subjected to in that state. From the point of view of the 1951 UN Convention Relating to the Status of Refugees, the very fact of persecution or even real fears of being persecuted is enough to make a person considered a refugee. However, from the point of view of the national law of states, in order to be considered a refugee in a particular state, a person must receive recognition as a refugee from that state. Such recognition is a sovereign act of goodwill of the state towards the individual. Accordingly, a category of persons has emerged who objectively fall under the definition of a refugee from the point of view of the Convention Relating to the Status of Refugees, but have not yet received recognition as refugees by any state. Precisely such individuals are characterized as asylum seekers.

The main problem with the right to seek asylum is as follows: individuals have the right to seek asylum but there is no corresponding obligation of states to grant asylum. On the other hand, it is shown that granting asylum is also a right of the state, and therefore there is a violation of the balance between rights of one subject and the obligations of another that ensure implementation of these rights. It is determined that in the absence of state consent to recognize the obligation to grant asylum, the exercise of the right of persons to asylum is ensured exclusively by means of international law, in particular through the activities of central and special UN bodies.

Specifics of the legal status of asylum seekers are determined both by the general legal status of a person under international law, and by an additional set of rights and obligations related exclusively to the asylum situation. The main issue of the state of asylum seekers is outlined and investigated, which is as follows: whether asylum seekers have refugee rights under international law, and whether

existence in the state of an asylum seeker is determined solely by the expectation of being recognized as a refugee by the state, or whether the state of an asylum seeker is different from the refugee status under an international law. Hereby it is proved that the peculiarities of securing rights of the asylum seekers make their legal status different from the refugee one, in particular due to the difference in social rights belonging to these categories of persons. The work considers whether asylum seekers have special rights (the right to social security for the duration of asylum applications being under consideration, the right to voluntary repatriation, etc.). It is hereby concluded that the situation of an asylum seeker by its legal characterization is approaching a special status in the international law.

Several monographic studies on the status of refugees in the international and national law were performed in Ukraine. Some of them also addressed the issue of asylum seekers; the last comprehensive study on this issue was carried out in 2005. Since then, there have been significant changes both in the international law and practice, as well as in the legislation of Ukraine, which has made it necessary to perform a new study on this topic. The thesis research conceptually proceeds from the fact that an asylum seeker is not the legal status of a person. This opinion is suggested both by the absence of a document in an international law regulating the status of such persons, and by the non-recognition of such status in a national law. Legal statuses of foreign citizens and refugees are well known, but not the status of an asylum seeker. Moreover, asylum-seeking is a temporary situation in respect of which it is necessary to seek lasting solutions to settle the legal status of a person. Therefore, we are not talking about the status, but the state in which the person is in the period of seeking asylum.

The state of asylum seekers in this study is characterized through a system of principles governing the legal status of asylum seekers, as well as the specific rights, obligations and guarantees that an asylum seeker is endowed with in the international law. These rights, obligations and guarantees derive primarily not from the right of asylum as such, but from international human rights law, which

serves as an additional argument in favour of the assumption that there is no special legal status for asylum seekers.

The proposed theoretical assumptions are illustrated by examples from practices of international organizations, international judicial bodies, and individual states. It is demonstrated that the relevant rules have emerged in practice in the absence of state agreement on the legal regulation of asylum seekers. It is herein emphasized that the right of asylum exists and can perform its functions only through the interaction of international, integration and national law existence levels.

Attention in the thesis study is paid to the practice of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in relation to asylum seekers, as well as practical issues related to activities of the main specialized UN body dealing with refugees and asylum seekers are revealed. The application of practical conclusions mechanism of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees to respect rights of asylum seekers is demonstrated. Recommendations and best practices of the Office are considered on certain issues related to the protection of asylum seekers, including border crossing, accommodation, ensuring the implementation of the principle of prohibition of refoulement, preserving family unity and regarding the socio-economic rights of asylum seekers. The practice of vulnerable and discriminated groups is revealed separately.

The thesis study describes international legal and regional legal approaches to ensuring the rights of individuals to seek asylum, within the frames of which the two legal orders interact based on the common values of respect for Human Rights and their protection. The nature of ensuring the right of individuals to seek asylum in the regional legal order established within the framework of the Council of Europe and the European Union is covered. Features of the right to seek asylum in Europe based on the fundamental human rights documents of the European region, in particular the European Convention for the Protection of Human Rights and

Fundamental Freedoms, the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and the European Social Charter, are defined. The activities and interaction of the European Union bodies and the bodies of the Council of Europe, in particular the European Court of Human Rights, were traced. Concrete examples are used to identify mutual influences of the two systems in the field of ensuring the rights of individuals to seek asylum. There has been demonstrated the procedure for implementing this right in individual member states of European Regional Associations, in particular through the Dublin Regulation. Mechanisms for harmonizing the legislation of individual member states, mutual recognition and implementation of decisions on asylum seekers, and joint actions to recognize and ensure the social rights of asylum seekers were defined.

Particular attention on asylum issues is paid to the practice of European integration associations. European Union law is considered as a model of interaction between states on asylum issues, ensuring both cooperation between states in the reception, processing of applications and placement of asylum seekers, and respect for special rights of asylum seekers, such as the right to life, and special guarantees, such as the Prohibition of refoulement or forced expulsion.

The thesis study defines specifics of the human rights activities of the Council of Europe and the European Court of Human Rights in relation to asylum seekers within the current situation, in particular, the specifics of their response to the arrival of a large number of asylum seekers from Syria and North Africa. The work analyzes the nature of Council of Europe Programs created to ensure the rights of asylum seekers and educational programs aimed at forming legal professionals in asylum seeking issues. The thesis also examines the practice of the European Court of Human Rights in seeking asylum and its impact on the formation of European asylum law. The differences between European practice on the right of asylum and the regulation of the right of asylum in international law are identified, especially in matters of admitting asylum seekers to the territory of states and expulsion to countries of origin.

The study concludes with a review of Ukrainian legislation and practices on asylum. A parallel is drawn between the right of asylum evolution in international law and in the law of Ukraine, and it is shown that the similarity of their development is not an accident, but is due to a single logic. It is hereby proved that the evolution of Ukrainian legislation and practice on asylum is determined by the tendency to approach the relevant international legal standards, and particularly by harmonization with the law of the European Union. The work examines the unresolved issues faced by asylum seekers in Ukraine, which are expressed in the applications of asylum seekers to the European Court of Human Rights with claims against Ukraine.

The thesis study demonstrates the process of improving the Ukrainian legislation on asylum seekers against the background of the formation of general legislation on foreigners and the impact of international standards on its development. Peculiarities of mediation of international legal norms on asylum seekers in the legislation of Ukraine are revealed. It has been established a list of rights guaranteed to asylum seekers and those that should be guaranteed towards them. The work examines the practice of the European Court of Human Rights regarding asylum seekers in Ukraine and its impact on Ukrainian law and practice. Attempts to introduce the category of asylum seekers into Ukrainian legislation and specifics of their implementation are examined. It also has been proved the need for a clearer regulation of the legal situation for asylum seekers in Ukraine. Recommendations are made to improve certain legal acts of Ukraine regarding the asylum seekers. It is concluded that issues on implementing the rights of asylum seekers in Ukraine and the EU countries are similar, and the need for further harmonization of the legislation of Ukraine regarding asylum seekers with the law of the European Union is defined. It is emphasized therein that the shortcomings of Ukrainian law and the practice of seeking asylum correspond to similar shortcomings of the law and practice of a number of other European countries that serve as countries of destination or transit for asylum seekers.

Keywords: asylum seekers, refugees, right to asylum, principle of non-expulsion (non-refoulement), human rights, rights of asylum seekers, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, European Asylum System, practice of the European Court of Human Rights, harmonization with EU law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сорока І. О. Міжнародно-правове зобов'язання держав щодо невидачі стосовно шукачів притулку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 3. С. 139–142.
2. Сорока І. О. Право на притулок у міжнародному праві. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 113–117.
3. Сорока І. О. До питання про соціально-економічні права шукачів притулку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 269–271. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/74.pdf
4. Сорока І. О. Права та обов'язки шукачів притулку в міжнародному праві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2, т. 2. С. 219–222.
5. Сорока І. О. Права шукачів притулку в практиці УВКБ ООН. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 294–300.
6. Сорока І. О. Принципи міжнародного права притулку. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 9. С. 74–83.
7. Сорока І. А. Искатели убежища как особое правовое состояние в международном праве. *Legea si Viata* (Республіка Молдова). 2019. № 8/2. С. 118–122.
8. Сорока І. О. До питання про визначення поняття «шукачі притулку» в міжнародному праві». *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)* (Республіка Польща). 2020. С. 179–183.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Сорока І. О. Обов'язок невидачі шукачів притулку в міжнародному праві. *Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу* : матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Київ, 6 грудня 2018 р.). Київ, 2018. URL:

https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1949%3A051218-12&catid=229%3A2-122018&Itemid=283&lang=en

10. Сорока І. О. Проблематика захисту прав шукачів притулку у справі Кебе та інші проти України. *Конгрес міжнародного та європейського права* : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. С. 127–131.

11. Сорока І. О. До питання про визнання в Україні правового статусу шукачів притулку. *Верховенство права та правова держава* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20–21 вересня 2019 р.) / Ужгород. нац. ун-т, юрид. ф-т. Ужгород, 2019, С. 141–143.

12. Сорока І. О. Міжнародно-правові підходи до забезпечення права особи на притулок. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.) / Запоріська міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 10–13.

13. Сорока І. О. Основи правового статусу шукачів притулку за законодавством України. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19–20 липня 2019 р.) / Асоціація аспірантів-юристів. Харків, 2019. С. 23–25.

14. Сорока І. О. Соціально-економічні права біженців та право на виживання. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 липня 2019 р.) / Запоріська міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 14–17.

З М І С Т

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА ГЕНЕЗА ПРАВА ПРИТУЛКУ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ	10
1.1. Становлення права притулку в міжнародно-правовій думці, праві та практиці	10
1.2. Принципи міжнародного права притулку	26
1.3. «Шукач притулку» як особливий міжнародно-правовий стан особи	42
РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРИТУЛОК У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ	59
2.1. Забезпечення права особи на притулок у системі ООН	59
2.2. Право на пошук притулку в праві Ради Європи та Європейського Союзу	73
2.3. Права та обов'язки осіб, що шукають притулку	91
РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ ПРАВА НА ПРИТУЛОК В ПРАКТИЦІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ДЕРЖАВ	106
3.1. Практика Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців відносно осіб, що шукають притулку	106
3.2. Практика Ради Європи та Європейського суду з прав людини відносно шукачів притулку	123
3.3. Імплементация міжнародних та європейських стандартів щодо шукачів притулку в законодавство і практику України	140
ВИСНОВКИ	157
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	163
ДОДАТКИ	194

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В усі часи існували ситуації, коли люди змушені були шукати притулку від переслідувань на території інших держав. Це зумовило формування права притулку як одного з найдавніших інститутів міжнародного права. У XX столітті з права притулку виникло право біженців, однак воно не підмінило собою право притулку. Особи, що змушені залишити свою країну через загрозу для себе чи своїх близьких, не обов'язково можуть претендувати на статус біженця, однак у будь-якому випадку вони шукають можливості отримати притулок в іншій державі. У період між виїздом зі своєї держави і набуттям правового статусу в іншій державі вони перебувають у стані шукачів притулку. Чисельність шукачів притулку в світі перевищує кількість визнаних біженців. Так, станом на кінець 2018 року в Україні мешкало більше двох тисяч визнаних біженців та осіб, які користуються додатковим захистом, та понад п'ять тисяч шукачів притулку. Значущість проблематики міжнародно-правового статусу шукачів притулку для нашої держави зростає через географічне розташування країни на перетині світових міграційних потоків, в яких вона одночасно є країною призначення та країною транзиту для шукачів притулку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в рамках планових наукових досліджень кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія», у межах теми «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842) на 2016–2020 рр.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є визначення поняття, змісту і особливостей міжнародно-правового статусу шукачів притулку.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких основних завдань:

простежити (розглянути еволюцію) становлення права притулку в міжнародно-правовій думці, праві та практиці;

визначити принципи міжнародного права притулку;

встановити специфіку шукачів притулку як особливого стану особи за міжнародним правом;

виявити характер міжнародно-правового забезпечення прав особи на притулок;

дослідити закріплення права на притулок в праві Ради Європи та Європейського Союзу;

охарактеризувати права та обов'язки шукачів притулку;

дослідити практику Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців відносно осіб, що шукають притулку;

узагальнити практику Ради Європи та Європейського суду з прав людини щодо шукачів притулку;

порівняти законодавство і практику України щодо шукачів притулку з міжнародними стандартами.

Об'єктом дослідження є міжнародно-правові відносини, що виникають у зв'язку з пошуком притулку особами одних держав на території інших держав.

Предметом дослідження є міжнародно-правовий статус шукачів притулку.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить система загальнонаукових та спеціальних методів, використання яких забезпечило досягнення мети роботи і достовірність отриманих результатів. Концептуальним підґрунтям дисертаційної роботи є діалектичний метод, який надав можливість розглянути досліджувані явища у їхній сукупності та розвитку, як в ідеальному, так і в практичному вимірі. Нарівні з діалектичним використовувався системний метод, за допомогою якого

впорядковано результати дослідження. Широкого використання в роботі набув герменевтичний метод, який дозволив виявити значення використаних термінів і встановити їхню сутність. Комплекс методів використано при написанні окремих структурних частин дослідження. При дослідженні становлення права притулку широко використовувався історичний метод (п. 1.1). Герменевтичний метод залучено для встановлення змісту основних понять, пов'язаних з правом притулку (п.п. 1.2, 1.3). Формально-логічний метод використовувався при дослідженні системи міжнародного права притулку (п.п. 2.1, 2.2). Догматичний метод застосовано при формулюванні принципів права притулку (п. 1.2). Метод узагальнення використано для виявлення закономірностей практики застосування міжнародного права притулку (п. 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод застосовано при дослідженні українського законодавства і практики в порівнянні з міжнародними стандартами права притулку (п. 3.3). Методи аналізу, синтезу, дедукції та індукції дозволили простежити перспективи розвитку права притулку в міжнародному праві, інтеграційних та національних правових системах (п. 2.2, 2.3, 3.3).

Теоретичну основу дослідження становлять праці провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі міжнародного права і права притулку А. А. Аванесової, О. Д. Агеєва, О. І. Безпалової, Л. Р. Білої-Тиунової, О. В. Буткевич, Л. Н. Галенської, А. О. Гончаренко, Я. О. Грабової, К. І. Григоровича, В. А. Гринчака, Г. С. Гудвін-Гіла, І. Г. Ковалішина, Дж. МакАдама, К. О. Нестеренко, О. Р. Поєдинок, П. М. Синявського, А. Л. Чернявського, В. І. Чуєнко.

Нормативно-правовою основою дисертації є Конституція України, Конвенція про статус біженців 1951 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, інші міжнародні договори з питань біженців та шукачів притулку, Закон України «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», інші закони та підзаконні акти України.

Емпіричну основу дослідження становлять акти міжнародних міжурядових організацій, рішення Європейського суду з прав людини, Суду Європейського Союзу, статистичні данні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим в Україні монографічним дослідженням сучасного міжнародного права притулку і практики його застосування. За результатами здійсненого дослідження виділено такі положення, що мають наукову новизну:

уперше:

сформульовано концепцію особливого міжнародного-правового стану шукачів притулку, що відрізняється від статусу іноземців чи статусу біженців, в якому особа перебуває від моменту відмови від захисту з боку держави походження до моменту отримання певного статусу за правом іншої держави;

визначено спеціальні принципи права притулку, що становлять основу реалізації особою права на притулок;

надано концептуальне обґрунтування права на виживання як основи усієї системи прав і обов'язків шукачів притулку, продемонстровано, що право на виживання становить фундаментальну засаду виникнення в особи права на притулок та всіх інших прав, пов'язаних з пошуком притулку;

охарактеризовано особливості формування нових норм та інститутів міжнародного права притулку через практику органів ООН, зокрема Управління Верховного Уповноваженого ООН у справах біженців;

доведено існування права притулку як особливого інституту права України, що сформувався та розвивається під впливом міжнародного права та у зв'язку з необхідністю гармонізації законодавства України з правом ЄС;

досліджено особливості підходів та практики Європейського суду з прав людини щодо захисту прав шукачів притулку в Україні;

удосконалено:

доктринальні напрацювання щодо періодизації розвитку права на притулок у міжнародному праві та національному законодавстві України, зокрема проведено співставлення періодів розвитку права притулку в міжнародному праві та в українському законодавстві з метою продемонструвати, що українське законодавство у своєму розвитку пройшло ті ж стадії, що міжнародне право, рухаючись від ретроспективного до проспективного підходу до проблеми шукачів притулку;

погляди на причини виникнення стану пошуку притулку з причини відсутності в права особи шукати притулок кореспондуючого обов'язку держав надавати притулок, що призводить до тривалих періодів перебування осіб, які змушені залишити країну свого громадянства чи постійного проживання через загрозу, в стані правової невизначеності, коли таким особам надається захист лише нормами міжнародного права за відсутності захисту з боку будь-якої держави;

набули подальшого розвитку:

наукові погляди на співвідношення в міжнародному праві правового режиму шукачів притулку з правовим режимом іноземців та правовим режимом біженців;

уявлення про взаємодію міжнародного права, інтеграційних правових систем і національного права в питаннях забезпечення прав шукачів притулку;

обґрунтування впливу міжнародного права на українське законодавство в питаннях забезпечення, гарантування та захисту прав шукачів притулку.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації висновки, напрацювання та пропозиції можуть бути використані у:

науково-дослідній роботі — для дослідження характеру міжнародно-правових зобов'язань України по відношенню до шукачів притулку та пошуку шляхів для подальшого наближення права України в цьому питанні

до міжнародно-правових стандартів, а також для виявлення можливостей для удосконалення міжнародно-правового регулювання права шукачів притулку;

навчальному процесі – при викладання в вищих навчальних закладах навчальних курсів та дисциплін з міжнародного права, міжнародного права прав людини, міжнародного та європейського права притулку, практики міжнародних судових органів, при підготовці навчальних і методичних матеріалів із дисциплін «Міжнародне право», «Право ЄС», «Теорія і практика міжнародного права», «Міжнародне право прав людини», «Міграційне право»;

нормотворчій діяльності – при розробці нових та удосконаленні існуючих правових актів з питань притулку та біженства, а також при розробці Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами підзаконних актів з практичних питань права притулку;

у правозастосовчій діяльності – для підвищення ефективності виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо притулку, покращення рівня реалізації норм національного права щодо притулку, гармонізації законодавства України щодо притулку з правом притулку Європейського Союзу.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження, теоретичні висновки, сформульовані в дисертації, розглядалися й обговорювалися на засіданнях кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія», а також були оприлюднені на: Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу» (м. Київ, 6 грудня 2018 р.); Міжнародній науковій конференції «Конгрес міжнародного та європейського права» (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 19–20 липня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми

та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 26–27 липня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 20–21 вересня 2019 р.).

Публікації. Основні положення і результати дисертаційного дослідження відображено у 14 наукових публікаціях, 6 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 2 – у зарубіжних наукових виданнях, 6 – у тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 199 сторінок, із них основного тексту 160 сторінок, список використаних джерел налічує 252 і розміщений на 31 сторінках, додатки розміщені на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ ТА ГЕНЕЗА ПРАВА ПРИТУЛКУ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

1.1. Становлення права притулку в міжнародно-правовій думці, праві та практиці

Інститут права притулку і право на притулок як особливе право людини, мають у міжнародному праві давню історію. Таке право, імовірно, існувало від часів зародження організованих відносин між великими групами людей. Як вказує О. В. Буткевич, з виникненням перших протодержавних утворень виникає поділ людей на власне населення та іноземців, що мешкають на території держави. Так, в акадській мові були відомі такі категорії іноземців як чужоземці, прибульці та біженці [15, с. 15]. У відомому договорі між єгипетським фараоном Рамзесом II та хетським царем Хатусілі, що був укладений в 1278 році до нашої ери, передбачалася взаємна видача втікачів, причому особливо оговорювалося, що вони мають бути повернуті в цілості з їхнім майном, а у країні, куди них повертають, них не стратять та не піддаватимуть тортурам та жорстоким покаранням [82, с. 19].

Витоки сучасного права притулку пов'язані з правом війни, під час якої велика кількість іноземців опинялася на території держави в якості полонених, захоплених цивільних осіб, або перебіжчиків. Власне, слово «asylum», що використовується в сучасній англійській мові, та слово «asil» у французькій мові походять від давньогрецького «asylon». Це слово складається з префіксу «а», який вказував на заперечення та слова «syle», яке означало право на захоплення або право полону. Тобто, слово «asylon» вказувало на свободу від захоплення або полону [165]. Задля забезпечення цієї свободи встановлювалися священні місця, такі як храми та цвинтарі, або деякі об'єкти, такі як статуї богів чи правителів, де особа не могла зазнати будь-якого переслідування чи захоплення. Так, відомо що в Давній Греції храми богів слугували притулком від тиранів. У цей період, однак, важко

розрізнити притулок як право, що належало лише іноземцям, від права, що належало будь-якій людині, яка прагнула сховатися від свавілля.

У середньовічній Європі право притулку підтримувалося авторитетом церкви, яка виступала арбітром у феодалських суперечках та надавала захист особам, які переховувалися від переслідування. Це право носило звичаєвий характер та не регулювалося ніякими правовими нормами. Водночас, тогочасні дослідники приділяли йому увагу в своїх роботах, присвячених відносинам між правителями. Так, Франциско ді Віторія (1480–1546) згадував про обов'язок приймати іноземців, що тікають від переслідувань, як про частину права міжнародних відносин. Гуго Гроцій (1583–1645) розглядав надання притулку як обов'язок держави, вказуючи, що «при тривалому видворенні вигнанців з місця їхнього постійного перебування, іноземцям, що шукають притулку, не повинно бути відмовлено, якщо вони готові підпорядковуватися встановленій владі та всім іншим умовам для запобігання заворушень» [26, с. 211]. При цьому розрізняв правом на притулок невинних осіб та злочинців, яким таке право не надається.

Франциско ді Віторія та Гуго Гроцій належали до школи природного права, однак поняття права притулку було відомо і представникам позитивістської школи. Так, С. фон Пуфендорф (1632–1694), а в подальшому К. Вольф (1679–1754) та Е. де Ватель (1714–1767) розглядали притулок як право монарха наділити іноземця певним благом на його прохання, але на розсуд суверена. Притулок тут стає не правом, а статусом, яким наділяє особу приймаюча держава за власним рішенням [208, с. 38]. Відголоски природно-правового та позитивістського підходів можна побачити і в сучасному міжнародному праві притулку.

Середньовіччя та ранньомодерний час стали періодом усвідомлення людством необхідності права притулку. У цей час виникли суверенні держави в сучасному сенсі цього слова, які отримували все більший контроль над власною територією та населенням. За таких умов, врегулювання правового статусу осіб, що вимушено прибули з іншої держави, їхнє

відрізнення від небажаних іноземців, таких як шпигуни та злочинці, стало нагальною необхідністю.

Важко не погодитися з В. І. Чуєнко, яка зазначає, що середньовічна та модерна історія сповнена прикладами вимушеного переселення людей з одних держав до інших, під час яких люди повинні були шукати певних форм взаємодії з вимушеними прибульцями, що тікали від різноманітних загроз на своїй батьківщині [122]. До них належить втеча мешканців Британських Островів до Франції через вторгнення вікінгів, переселення мусульман, що тікали від хрестоносців, та християн, що тікали від наступу ісламських держав, масова втеча людей з місць постійного проживання через релігійні війни. У XVIII-XIX століттях набули поширення випадки втечі людей від революційних подій, зокрема переселення французьких аристократів та інших потенційних жертв революційного терору до монархічних країн. У цей час відбуваються перші спроби врегулювання права на притулок у національному праві.

Перші спроби такого врегулювання пов'язані з релігійними переслідуваннями та сприянням держав у переселенні одновірців на свої території. Так, у 1685 році прусський ерцгерцог Фрідріх Вільгельм I видав Потсдамський едикт, яким французьким гугенотам, вигнаним з Франції королем Людовіком XIV після згортання політики релігійної толерантності його попередників, було дозволено оселятися на території Пруссії. Аналогічні заходи здійснювалися і в інших протестантських країнах, серед яких німецькі князівства, Данія, Англія, Нідерланди, Швейцарія [61, с. 12].

Новим поштовхом для поширення практики надання притулку стала Велика французька революція, коли вперше спостерігалось протистояння не з релігійних причин, а на ґрунті протистояння політичних режимів між монархічною та республіканською формою правління. Вперше переслідування людей відбувалося не через їхню належність до ворожої політичної групи (так, як це було, наприклад, у випадку протистояння Гвельфів та Гібелінів в Італії), а за сам факт певного політичного

переконання. Створення у Франції республіки, перетворення її на імперію, реставрація Бурбонів, повернення Наполеона та подальші події, пов'язані з коливаннями курсу французької держави від республіканської до монархічної форми правління, які завершилися Паризькою Комуною, призводили до виникнення нових потоків біженців. Їхнім джерелом стала не тільки Франція, але й деякі інші країн Європи, зокрема Польща, Угорщина, італійські та німецькі держави. Уряди держав, що приймали біженців, були змушені реагувати на їхні зростаючі потоки та намагатися врегулювати статус новоприбулих.

Вперше право притулку для політичних вигнанців, які прибувають *en masse*, а не на індивідуально, було закріплено у Французькій революційній конституції 1793 року, де у ст. 120 вказувалося, що «французький народ надає притулок іноземцям, які були вигнані за межі своєї батьківщини за відданість свободі. Він відмовляє в притулку тиранам» [55]. У цьому положенні вже простежується загальне визнання права притулку, однак воно пов'язується з конкретними політичними переконаннями та не є всеохоплюючим.

Наступним кроком у формуванні сучасного права притулку став бельгійський закон про екстрадицію 1833 року, за яким біженці з будь-яких політичних причин не підлягали видачі. Він став прикладом для подібного законодавства інших європейських держав. В цей же період спостерігаються перші спроби міжнародно-правового регулювання питань, пов'язаних з притулком. Так, за договором між Францією та Бельгією 1834 року, заборонялася видача осіб, яких переслідують на батьківщині з політичних причин. Виникнення відповідної практики держав дозволило Інституту міжнародного права в 1880 році дійти висновку про існування загальновизнаного міжнародного правила, яке знайшло своє відображення в Резолюції про екстрадицію [71, с. 157]. Можна помітити, що в цей період заборона видачі з політичних мотивів розглядалася в аспекті кримінально-процесуального співробітництва держав, однак з такої заборони неминуче

впливало виникнення цілої категорії осіб, які захищені від видачі, а отже користуються притулком приймаючої держави.

У другій половині XIX століття продовжується доктринальне осмислення міжнародного права притулку. Так, відомий швейцарський юрист І. К. Блюнчлі, автор одного з перших систематизованих наукових трактатів з питань тогочасного міжнародного права, писав, що держави вільні надавати притулок втікачам. Інша держава не зобов'язана висилати чи видавати них на вимогу держави, що переслідує [11, с. 247]. Професор А. Рів'є, у свою чергу, визначав право притулку як «право держави гостинно приймати чужоземців, вигнанців та втікачів, надавати ним притулок в своїх володіннях. Це право держава застосовує так, як вона знаходить за потрібне: вона може інтернувати політичних втікачів; вказувати ним певне місце проживання; підпорядковувати особливому нагляду» [101, с. 130]. У такому підході професор Рів'є повністю виключив індивіда з правовідносин, поставивши його в повну та беззаперечну залежність від державної волі. Отже, надання права притулку було зведене до суттєвого обмеження прав і свобод індивіда та контролю над ним. Недалеко від цієї необмеженої влади пішов і Л. Оппенгейм, який визначив притулок як «компетенцію держав, що впливає з їхнього територіального верховенства, дозволяти іноземцю, який піддається переслідуванню, в'їзд та перебування на своїй території, таким чином надаючи йому притулок [73, с. 67].

В принципі, цьому підходу наслідували і перші радянські дослідники феномену міжнародного притулку. Так, С. П. Мокринський дотримувався думки, що право притулку становить собою особливе право держави на невидачу осіб, які є політичними злочинцями з точки зору іншої держави [68, с. 78-80].

Перша світова війна, розпад імперій, Громадянська війна у колишній Російській імперії, та, нарешті, Друга світова війна продемонстрували всеохоплюючий характер проблеми втікачів, що могла бути вирішена лише зусиллями всієї міжнародної спільноти [122, с. 11]. У цей період (до 1951

року) ще неможливо виділити міжнародно-правовий стан шукачів притулку від міжнародно-правового статусу біженців, оскільки вони не існували з юридичної точки зору, а термінологія була несталою. Відповідно, усі нововведення, які в літературі розглядаються як такі, що стосуються міжнародно-правового статусу біженця, можуть бути застосовані також до шукачів притулку. Розглянемо становлення цього статусу в першій половині XX століття.

Цей період характеризується імовірно найвищою в історії людства конфліктністю, а також всеохоплюючими тоталітарними ідеологіями. Водночас, удосконалювалися засоби транспорту та зв'язку, що зробило вимушену міграцію доступною можливістю для великої кількості осіб. Природньо, що саме в цей період виникає сучасне поняття біженства. Досліджуючи цей період, австралійський дослідник Ф. Орчард характеризував його як «період переходу від *laissez-faire*, тобто державного невтручання до сучасного регулювання проблематики притулку засобами міжнародного права». За періодизацією науковця, він тривав «з моменту зародження сучасної міжнародно-правової системи у 1648 році (Вестфальський мир) до 1918 року. Другий (сучасний) період розпочався у 1918 році та складається з трьох етапів: 1) діяльність Ліги Націй – 1920-1946 роки; 2) період «холодної війни» – 1945-1990 роки, 3) сучасний період – від 1991 року» [195, с. 43-45].

Вирішальним для становлення права притулку зазначений період виступає і в періодизаціях, запропонованих іншими дослідниками. Так, колишній директор відділу захисту Агентства ООН у справах біженців Г. Джаггер пропонує виокремити два етапи становлення права притулку: I – етап Ліги Націй (1919-1946); II – етап ООН (1946-1951) [170, с. 727-737].

Заслуговує на увагу також періодизація Г. О. Аванесової, яка виділяє три етапи розвитку права притулку: I - період становлення (1914-1938), який характеризується формуванням основних понять та принципів права притулку; II - період розвитку (1939-1951), в який проблема притулку

починає усвідомлюватися як міжнародна проблема; III - сучасний період (від 1951 року), в який право притулку вступило в фазу зрілого розвитку, що характеризується постійними змінами в міжнародному праві і практиці [1, с. 9-10].

Коментуючи щодо вказаних періодизацій, сучасна українська дослідниця В. І. Чуєнко відзначає, що «в період становлення міжнародного режиму біженців в рамках Ліги Націй відбувається виокремлення універсальних та регіональних стандартів. Вона пропонує визначати в якості ключових характеристик відповідних періодів підходи держави до формування критеріїв визнання людини біженцем» [122, с. 13]. Погодимось з цим підходом в цілому, проте зазначимо, що для цілей цієї роботи слід починати вивчення названих В. І. Чуєнко підходів від самого поняття права притулку.

У період до 1914 року притулок надавався, як правило, з політичних міркувань. Достатньо поглянути на законодавство того часу, починаючи з Потсдамського едикту, аби переконатися, що притулок надавався дисидентам (релігійним чи політичним) з однієї держави іншою державою, яка бажала бачити них на своїй території. Про притулок як універсальне право людини не йшлося жодним чином.

Разом з тим, ще до 1914 року виникло загальне заперечення політичних переслідувань та відбувається становлення інституту індивідуального політичного притулку, тобто невидачі особи, яка переслідується в своїй державі з політичних міркувань. Такі переслідування в XIX столітті носили переважно індивідуальний характер (наприклад, переслідування окремих революціонерів, а не цілих націй або класів), а отже і кількість шукачів притулку в світі була відносно невеликою. Існувала можливість індивідуального розгляду їхніх справ та надання індивідуального притулку. Таким умовам більше відповідало право дипломатичного притулку.

Як відомо, територіальний притулок - це «надання будь-якій особі або особам можливості сховатися від переслідувань на своїй території.

Дипломатичне притулок - це надання можливості сховатися від переслідувань з політичних мотивів у приміщенні дипломатичного представництва іноземної держави, консульського представництва або на іноземному військовому кораблі». Інститут дипломатичного притулку виник з появою постійних дипломатичних місій. Правомірність надання притулку в дипломатичних резиденціях пояснювалася їх імунітетом. Оскільки місцева влада не має права вступати на територію дипломатичних представництв і здійснювати там свої функції, то будь-яка особа, що перебуває на даній території, виявляється недосяжною для місцевої влади. Інститут дипломатичного притулку був поширений в практиці держав у XVI-XVIII століттях. Притулок у розглянутий період надавався не тільки в будівлях дипломатичних місій, але і в кварталах, де вони перебували. Як наслідок, там часто ховалися особи, які переслідувалися місцевою владою, у тому числі злочинці, що стало одним з факторів подальшого згасання цього інституту [21, с. 9]. З XIX століття дипломатичний притулок розглядається вже як виняток, зловживання дипломатичним імунітетом, втручання у внутрішні справи держав.

Проблема дипломатичного притулку неодноразово опрацьовувалася Комісією міжнародного права ООН (1948-1949, 1967, 1974-1975 років) [202]. Так, було встановлено, що визнання права дипломатичного притулку не підтримується більшістю держав. Наприклад, у 1949 році, під час дебатів щодо проекту Декларації про право на притулок, лише 25 держав виклали свої думки і лише 7 з них висловилися за підготовку конвенції з цього питання. Такий підхід знайшов відображення у п. 3 ст. 41 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року, який заборонив використовувати приміщення представництва з метою, несумісним з його функціями.

Для цього дослідження важливо відзначити, що право притулку в ньому розглядається виключно як право територіального притулку, але не як право дипломатичного притулку. Хоча ці два права є взаємопов'язаним, у

XIX столітті відбувається їхній остаточний поділ та поступове відмирання дипломатичного притулку. Періодизація, що нами розглядається, є періодизацією лише права територіального притулку.

Про виникнення міжнародно-правового режиму права територіального притулку можна говорити з моменту введення в рамках Ліги Націй посади Верховного комісара Ліги у справах біженців, яку посів Фрітьйоф Нансен, першим завданням Комісара стало розв'язання проблеми вимушених втікачів з колишньої Російської імперії, де відбувалися революція та громадянська війна. Саме для них був розроблений відомий «паспорт Нансена», створений на підставі Угоди щодо видачі ідентифікаційних посвідчень російським біженцям від 5 липня 1922 року. Цей документ вперше визначив біженців як громадян однієї держави, що перебувають на території іншої держави, та які не набули іншого громадянства [130]. Також Угодою було запроваджено такі норми, які в подальшому стали звичайними для права притулку, як розповсюдження на шукача притулку права приймаючої держави, виключне право приймаючої держави наділяти шукача притулку статусом біженця та продовжувати такий статус, а також надавати біженцю інші можливості для перебування на своїй території, наприклад, дозвіл на проживання або громадянство. Як можна побачити, від початку формування сучасного права притулку абсолютно домінуючим виявився державо-центричний підхід, що ґрунтувався на правах держави наділяти особу статусом, а не праві особи отримувати статус.

У період між світовими війнами закріплюється груповий підхід до права притулку, відповідно до якого в якості підстав для пошуку притулку та надання захисту з боку держави враховується країна походження, національність, громадянство (підданство) та переслідування з боку країни походження, а також деякі інші ознаки (наприклад, статус апатрида). Разом з тим, ще недостатньо сформованим був критерій перебування особи поза межами своєї держави та неможливість або небажання скористатися захистом від переслідувань від цієї держави. Як зазначалося в Угоді щодо

російських біженців, передбачалася, наприклад, можливість їхнього використання для забезпечення проїзду та переселення, тобто «паспорти Нансена» діяли і для держави походження. Більше того, «паспорт Нансена» виступав лише як тимчасове посвідчення, яке мало забезпечити переселення особи до безпечної країни. Тобто «паспорт Нансена» не надавав ніякого статусу за міжнародним чи національним правом, а був лише оформленням тимчасової міжнародно-правової гарантії безпечної подорожі особи, яка переслідувалася.

Разом з тим, «паспорт Нансена» все ж був кроком вперед у вирішенні цього питання. Режим невтручання, що був характерним для періоду до Першої світової війни, надавав державам повну свободу в контролюванні міграції через свої кордони, зокрема міграції вимушеної. З 1922 року держави-члени Ліги Націй домовилися про певні додаткові обов'язки з надання захисту особам, які підпадали під захист Угоди. Це пояснюється не тільки зростаючим гуманізмом держав, але й практичними міркуваннями. Так, німецький дослідник Е. Вайт вказує, що держави були зацікавлені у висококваліфікованій робочій силі з Росії, зокрема сам Нансен організовував перевезення працівників до Болгарії та Чехословаччини для роботи на промислових підприємствах і транспорті [252, с. 26].

Механізм, відпрацьований в рамках Угоди щодо російських біженців, став підґрунтям для формування відповідних стандартів Ліги Націй. Вирішальними стали такі критерії, як країна походження, національність, громадянство (підданство), неможливість чи небажання особи скористатися захистом своєї країни громадянства або підданства чи статус апатриду.

Вдруге цей механізм було застосовано щодо вірменських біженців з Туреччини. Так, Планом випуску ідентифікаційних посвідчень для вірменських біженців, що був ухвалений у 1924 році, передбачався поділ таких осіб на п'ять груп:

- 1) особи, які залишили Османську імперію з її паспортами до перемир'я між Туреччиною та Антантою;

2) особи, які втекли з Османської імперії після перемир'я, маючи при собі видані Османською Імперією документи, або перепустки, видані державами Антанти (які не були паспортами);

3) особи, які отримали документи Вірменської Республіки Закавказзя в період існування цієї республіки та до моменту її ліквідації більшовиками;

4) особи, що масово втікали з Малої Азії до Європи у 1922 році, не маючи при собі документів;

5) особи, яким уряд нової Туреччини видав паспорти з позначкою про втрату права повернення до Туреччини [164, с. 45].

Держави, що видавали посвідчення, самі встановлювали належність особи до певної групи. Водночас, наведені критерії залишали державам значний простір для маніпуляції та встановлення власних критеріїв надання посвідчень. Так, ряд держав утримувався від надання «паспортів Нансена» особам походженням з Російської імперії, які виїхали після створення у 1922 році Радянського Союзу. Ряд держав вимагав біженців заявити про відмову від спроб повернення до країни походження в разі надання ним паспорту Нансена, тобто право держави надати притулок розглядалося як таке, що породжує зобов'язання в шукача притулку по відношенню до цієї держави, яке виходило за межі зобов'язання простого дотримання законів приймаючої держави. Широко застосовувалася практика вимоги від особи підтвердження того, що вона не набула громадянства країни походження після виїзду. Нерідко кількість паспортів Нансена обмежувалися, а їхнє визнання як документів було неповним.

Через такі проблеми у правозастосовній практиці, виникла потреба у більш чіткому врегулюванні зобов'язань держав щодо шукачів притулку. В оновленій Угоді 1926 року було уточнено критерії біженців. Щодо російських біженців, таким визнавалися «особи російського походження, які не користуються захистом Уряду СРСР та не набули іншого громадянства». Щодо вірменських біженців, ними визнавалися «особи вірменського походження, які раніше були підданими Османської імперії, які не

користуються захистом уряду Турецької Республіки і не набули іншого громадянства» [129].

У новому форматі Угоди відбулася остаточна прив'язка ситуації біженства до походження особи, а не до конкретних обставин, відповідно до яких особа залишила країну походження. Також закріпився критерій неможливості чи небажання користуватися захистом країни походження.

Подальший розвиток цих положень знайшов відображення у документах Ліги Націй, прийнятих наприкінці 1920-х та у 1930-х роках. Серед таких угод відомий дослідник права біженців професор Г. С. Гудвін-Гіл виділяє: Угоду про поширення на інші категорії біженців деяких заходів, ухвалених на користь російських та вірменських біженців 1928 року, Конвенцію про міжнародний статус біженців 1933 року [49], Конвенцію про статус біженців, які прибувають з Німеччини 1938 року [50]. Усі ці документи стосуються лише певних категорій осіб конкретного походження (російського, вірменського чи німецького). У цей період ще не сформувався універсальний підхід до права притулку. Це право, як і права біженців, завжди прив'язувалися до конкретної гуманітарної ситуації, яка викликала занепокоєння міжнародної спільноти, та були реакцією на цю ситуацією [27]. Міжнародно-правових актів на перспективу, які можна було б застосовувати при виникненні нових ситуацій біженства, не створювалося. Водночас, в цих документах відбувається поступове розширення прав, пов'язаних з притулком та біженством, зокрема права на соціальну допомогу чи права на працю.

Напрацювання цього періоду знайшли відображення у Статуті Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців та у Конвенції про статус біженців 1951 року [170, с. 730]. Саме в період між двома світовими війнами притулок виникає не тільки як абстрактне право, але й як механізм, хоча поки що ситуативний і недостатньо дієвий. Слід констатувати поступ міжнародного співтовариства в напрямку розробки міжнародно-правового регулювання права притулку, причому не тільки через визнання самого

притулку, але й через закріплення особливих прав шукачів притулку, в першу чергу, соціально-економічного характеру. Хоча і малоефективний на тому етапі, міжнародно-правовий механізм притулку Ліги Націй сприяв формуванню аналогічного механізму в рамках ООН [22, с. 26].

Розглядаючи регулювання питань притулку й біженства Лігою Націй слід мати на увазі, що ця організація не мала жодних важелів впливу на держави, які змусили б них прийняти відповідні зобов'язання. Саме цим пояснюється різнобій у застосуванні нових міжнародно-правових документів щодо права притулку. Це спонукало Лігу Націй сконцентруватися на доопрацюванні правових формулювань та механізмів їхнього застосування, що зробило б положення про біженців більш прийнятними для держав та такими, яких держави більше воліли б дотримуватись, закладаючи, таким чином, підвалини для наступного етапу розвитку міжнародного права притулку в рамках Організації Об'єднаних Націй.

Аналізуючи цей період, не можна, однак, обмежуватись виключно описом діяльності Ліги Націй, оскільки розвиток права притулку відбувався і в доктрині міжнародного права поза межами діяльності Ліги Націй. Так, необхідно згадати проект Резолюції про правовий статус апатридів та біженців, що був запропонований брюссельським Інститутом міжнародного права у 1936 році, в якому вводився критерій політичного переслідування в країні походження, яке змушує особу залишити цю країну [250].

Визначний вплив на майбутнє мала Резолюція Міжурядового комітету з прав біженців, яка вперше запропонувала поширювати міжнародний захист на осіб, змушених у майбутньому будуть залишати країну походження через загрозу їхньому життю чи здоров'ю на расовому, релігійному або політичному ґрунті [170, с. 730]. На жаль, цей поклик залишився не почутим через небажання держав-сусідів нацистської Німеччини покладати на себе фінансовий тягар з приймання великої кількості біженців на своїй території [132].

Із загостренням проблеми осіб, які шукали притулку в інших країнах, викликаних приходом в Німеччині до влади нацистів, почалося переосмислення проблематики міжнародного-правового регулювання притулку. У наукових роботах з'являється думка про неможливість обмежити право шукати притулку виключно подіями, що вже настали. Як зазначає Г. С. Гудвін-Гілл, пошук притулку більше не міг виключати загальної ознаки звернення за захистом громадянина однієї держави на території іншої держави. Підставами для такого звернення повинні були ставати події, які робили б проживання на території країни походження неможливим [27, с. 18].

Проте остаточне усвідомлення державами проблеми притулку та необхідності його міжнародно-правового регулювання пов'язане із Другою світовою війною, яка призвела до остаточно визнання права притулку в міжнародному праві як права, необмеженого конкретною ситуацією та такого, що належить усім особам та може виникати для будь-якої особи [9]. За її наслідками була створена перша міжнародна організація у справах шукачів притулку та біженців.

Міжнародна організація у справах біженців була створена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 1946 року. Відповідно до її статуту, було запроваджено ряд новел у визначенні статусу біженця, які мали значення і для становлення права притулку, а саме, було запроваджено конкретні підстави переслідування, що могли слугувати підставою втечі особи з країни походження (переслідування на расовому, релігійному, національному чи політичному ґрунті). Л. Барнетт вбачає в цьому відхід від групового підходу до ідентифікації біженців, при якому право шукати притулку пов'язувалося з ситуацією в країні походження чи з самим фактом походження, та створення нового, індивідуального підходу, при якому право на притулок почало пов'язуватись з індивідуальними ситуаціями переслідування особи [132]. Водночас, зберігалася можливість застосування групового підходу, якщо він був виправданий за певних обставин особливо жорстоких чи масових

переслідувань. Так, біженцями визнавалися всі жертви нацизму, фашизму, тоталітарного режиму в Іспанії, діти, які стали сиротами внаслідок бойових дій, європейські особи єврейського походження. Було скасовано умову про обов'язкову відмову від громадянства країни, що піддала особу переслідуванням, як підставу для надання притулку.

До значних нововведень слід віднести також впровадження на додачу до ретроспективного ще перспективного принципу надання притулку, тобто можливості надання притулку особам, які ще не зазнали переслідувань, але можуть зазнати них в майбутньому через належність до певної групи. Також було запроваджено норму щодо небажання або неможливості скористатися захистом країни походження через наявність обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань. І зрештою, було проведено розмежування між біженцями та подібними категоріями осіб, такими як внутрішньо переміщені особи або репатріанти. Імпліцитно також відбулося відмежування біженців від інших категорій осіб, які могли б шукати притулку в інших країнах, таких як жертв природних чи техногенних катастроф, міжнародних і звичайних кримінальних злочинців, осіб, які ухиляються від військової служби, тощо [118].

З урахуванням цих досягнень, сформувалося сучасне визначення біженця в Конвенції про статус біженців 1951 року як осіб, «які 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 не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних дій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [54].

Відзначимо, що Конвенція ставить статус біженця в залежність від наявності в особи певних обставин, які роблять її біженцем. Однак, в

практиці держав склався інший підхід, який ставить статус біженця в залежність від визнання цього статусу державою. Зокрема, українське законодавство містить окремі положення щодо порядку визнання особи біженцем в Україні [85]. Тобто, особа може одночасно вважатися біженцем за чинними нормами міжнародного права, однак не вважатися біженцем за правом держави, на території якої вона знаходиться. Це створює для особи особливу ситуацію, коли вона вже має право вважатися біженцем, однак ще не отримала такого статусу від приймаючої держави. Такі особи в міжнародному праві характеризуються як шукачі притулку [24].

Прибувши до країни іншої, ніж країна громадянства чи постійного проживання (для осіб без громадянства) особи, що втікають від переслідувань, визначених в Конвенції про біженців, можуть звернутися за статусом біженця. Проте до набуття такого статусу вони перебувають у певному «підвішеному» стані, коли невідомо чи буде ним надано відповідний статус. В цей момент, з точки зору міжнародного права, вони мають міжнародно-правовий статус шукачів притулку.

Підводячи підсумок становленню міжнародного права притулку, слід вказати, що його основним напрямком був перехід від групового до індивідуального та від ретроспективного до перспективного підходів у визначенні права особи отримувати притулок. Відбувається розширення критеріїв, за якими особа може просити притулок, однак з'являються і нові вимоги до осіб, які звертаються з притулком, що скорочує можливості зі зловживання міжнародним захистом. І хоча міжнародне право притулку та діяльність всієї системи міжнародного притулку і зазнавала критики, в тому числі, з боку держав, вона створює нейтральну міжнародно-правову основу притулку [132]. Як зазначає Г. С. Гудвін-Гілл, після 1951 року можна говорити про право притулку як про сформований міжнародно-правовий інститут, який відрізнявся правовою визначеністю та недвозначністю [27, с. 18-19]. Отже, можна говорити про притаманні цьому інституту характеристики, зокрема, принципи міжнародного права притулку.

1.2. Принципи міжнародного права притулку

Для виділення шукачів притулку як особливої категорії осіб за міжнародним правом необхідно встановити чи існує відмінність між цим станом, а також звичайним правовим статусом будь-якої людини, та статусом біженця. Чи існують якісь особливості, які відрізняють шукачів притулку в міжнародному праві від загального статусу осіб, на яких розповсюджується дія Конвенції про статус біженців 1951 року? Відповідь на це питання є позитивним, оскільки шукачам притулку належать деякі додаткові права, які не притаманні біженцям, та які впливають зі звичаєвих чи прямо встановлених міжнародними договорами принципів права притулку.

Серед основних принципів міжнародного права притулку румунська дослідниця В. Скріпнич виділяє принцип невидачі, принцип конфіденційності, принцип допуску до процедури захисту, принцип єдності сімей біженців, принцип незастосування кримінальних санкцій, а також принцип права на інформацію [212, с. 123]. Всі ці принципи диктуються міркуваннями негайного захисту особи, яка може перебувати у небезпеці, від безпосередньої загрози до моменту, доки держава, за допомогою власної національної системи оцінки не встановить чи слід надати такій особі притулок на своїй території. Ці принципи складаються в мінімальний міжнародно-правовий стандарт поведінки з шукачами притулку.

Першим, головним, і найбільш визнаним принципом міжнародного права притулку є принцип невидачі (невисилки). Цей принцип є ширшим за право притулку і застосовується також в міжнародному праві прав людини і міжнародному гуманітарному праві. Першим його міжнародно-правовим закріпленням стало положення ст. 35 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 року, відповідно до якого захищена особа ні в якому разі не може бути видана чи передана до країни, де її загрожуватиме переслідування через політичні або релігійні переконання [53]. Цей принцип, який спочатку застосовувався тільки в ситуації збройного конфлікту, пізніше перейшов до міжнародно-правових актів, що регулюють

поведінку держав у мирний час. Відбулося розширення підстав його застосування, зокрема було введено додаткові підстави переслідувань (належність до національної, расової групи). Незмінним залишався захист, що надається особі однією державою від переслідувань, яких вона зазнає чи може зазнати з боку іншої держави.

В найбільш загальному вигляді принцип невислання в праві притулку виражений у ст. 33 Конвенції про статус біженців, відповідно до якої, «договірні Держави не будуть жодним чином висилати або повертати біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи або політичні переконання» [54]. Цей принцип наразі вважається частиною звичаєвого міжнародного права [180]. Як вказує Л. Р. Біла-Тіунова, принцип невислання стосується взагалі усіх іноземців, які перебувають на території держави, та щодо яких держава здійснює владу, тобто таких, які перебувають в залежності від державної волі [10, с. 201]. Той факт, що шукач притулку або біженець залишаються іноземцями за правом приймаючої держави дозволяє застосувати до них принцип невислання як частину загального принципу невидачі іноземців.

У міжнародному праві біженців принцип невислання був закріплений в Конвенції про статус біженців 1951 року, яка у ст. 33 забороняє будь-яким чином «висилати або повертати біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи чи політичні переконання» [54]. У подальшому, принцип невислання розширився в обсязі і трактується як заборона висилати будь-якого іноземця до країни, де їхньому життю, свободі чи здоров'ю загрожуює небезпека.

Найповніше цей принцип виражений у практиці Європейського суду з прав людини, який застосовує принцип невислання для цілей ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (заборона катувань). Так, в основоположному рішенні у справі «Сорінг проти Сполученого

Королівства», встановлено, що ст. 3 Конвенції забороняє вислання іноземця «якщо було виявлено серйозні підстави вважати, що екстрадиція цієї особи спричинить для неї реальну загрозу «бути підданою катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність, поводженню або покаранню» [106].

Аналогічним чином у ст. 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлюється широкий перелік підстав, за яких забороняється висилка іноземців, а саме «іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до державі:

1) де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

2) де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

3) де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

4) де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки» [95].

Отже, принцип невисилки у даному випадку виступає загальним принципом права, дія якого далеко виходить за ситуацію біженства або пошуку притулку. Однак, найбільш повно цей принцип застосовується саме в міжнародному праві притулку. На практиці, принцип вимагає від держав забезпечити особам, які шукають притулку, доступ до своєї території, а також створення справедливих і ефективних процедур надання притулку та оскарження рішень щодо надання притулку. З урахуванням значущості цього

принципу та його загального визнання, можна говорити, що принцип заборони вислання набув звичаєвого характеру в міжнародному праві.

Жоден міжнародний документ не містить обов'язку держав створити конкретні механізми забезпечення невислання осіб, існує лише загальне зобов'язання діяти добросовісно аби запобігти висланню біженців та шукачів притулку. Це знов викликає розрив між духом міжнародно-правового зобов'язання та практикою правозастосування. Через це держави зазвичай тлумачать принцип заборони висилки у відповідності до власної політики, а також можливостей з прийому та розміщення шукачів притулку. Е. Ф. д'Анжело виділяє чотири підходи до виконання зобов'язання заборони висилки, що склалися у внутрішньому праві держав [151].

Згідно із першим підходом, держави дотримуються власного абсолютного суверенітету і не визнають зобов'язань щодо допущення на свою територію шукачів притулку. При цьому принцип невислання розглядається як такий, що дозволяє обмежувати доступ шукачів притулку до свого кордону. Отже, у держав існує право вільно відправляти біженців до країни походження чи третьої країни, з якої вони прибули. У випадку виникнення сталого потоку шукачів притулку до такої країни, вона може направити своїх представників до країни походження потоку з метою попереднього оцінювання перспектив надання статусу біженця окремим особам. Лише такі особи розглядаються приймаючою державою як можливі біженці, та лише щодо них держава визнає необхідність застосування принципу невислання. До таких країн належать Саудівська Аравія, США, Туреччина.

Другий підхід, який можна визначити як колективний, полягає у використанні певних інструментів для контролю потоку шукачів притулку між державами. Він здійснюється за ознакою «країни прибуття» та «третьою безпечною країною». Під першою розуміється країна, яка стала першою з групи країн, що застосовує цей підхід, до якої прибув шукач притулку. Під «третьою безпечною країною» мається на увазі країна, де шукач притулку міг

перебувати до прибуття до країни призначення, і де щодо шукача притулку не існувало загрози. Цей підхід характерний для держав Європейського Союзу в рамках моделі, визначеної Дублінським регламентом [150]. У рамках домовленостей за Регламентом, держави-члени ЄС створюють центри для прийому шукачів притулку в державах, які дадуть на це добровільну згоду. Метою цих центрів є дозволити органам такої держави визначити хто з прибульців дійсно потребує міжнародного захисту, а хто є економічним мігрантом, який не має права на статус біженця і підлягає поверненню до країни походження. Крім того, така система сприяє боротьбі з контрабандою людей, унеможливлюючи спрямоване ввезення мігрантів до ЄС, а також запобігаючи вторинній міграції, тобто переїзду шукачів притулку з однієї держави ЄС до іншої [157]. У свою чергу, принцип третьої безпечної країни передбачає повернення шукачів притулку до країни, де вони вперше звернулися або могли звернутися за притулком, за умови, що ця країна визнає основоположні міжнародні норми щодо прав людини і прав біженців, здатна надати такий притулок, а також та не здійснює примусових повернень шукачів притулку до країн походження.

Згідно із третім підходом, країни мають право використовувати бюрократичні процедури з метою уникнення розгляду звернень за міжнародним захистом, врешті позбавляючи шукача притулку можливості перебувати в країні. Отже, в держави з'являється право вислати особу. Цей підхід не є власне правовим. Він становить собою різновид зловживання державним суверенітетом з метою проведення політики, яку держава вважає вигідною для себе.

Останній четвертий підхід також базується на суперечностях Конвенції 1951 року. Відповідно до нього, шукачів притулку дозволяється вислати до країни походження навіть у випадку надання ним державою міжнародного захисту, оскільки біженцями можуть вважатися лише ті особи, що підпадають під критерії Конвенції про статус біженців 1951 року. Тому примусове вислання можливе, якщо держава перебування встановить, що

такі умови перестали існувати або є недостатньо обґрунтованими. Цей підхід характерний для держав Азіатсько-Тихоокеанського регіону, зокрема для Австралії та Нової Зеландії [151, с. 301].

У літературі з принципу невисилки (*non-refoulement*) іноді виділяють окремий спеціальний принцип невидачі (*non-expulsion*). Останній не має прямого закріплення в міжнародному праві, однак впливає з окремих його норм, зокрема зі статей 32 та 33 Конвенції про статус біженців 1951 року. Цей принцип забороняє видачу особи на запит країни походження. Тут мова йде не про екстрадицію, а саме про видачу за запитом, оскільки принцип невидачі передбачається для випадків, коли особа, щодо якої надійшов запит, не звинувачується у скоєнні кримінального злочину за правом запитуючої держави. Видача таких осіб не виключається повністю, але стає можливою тільки у виключних випадках. Слід також відзначити, що в праві Ради Європи та Європейського Союзу зберігається повна заборона видачі, якщо особі після видачі загрожує небезпека катувань, нелюдського, або такого, що принижує гідність поводження чи покарання. Це впливає не тільки з норми статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, але й з Європейської конвенції про видачу правопорушників, яка забороняє видачу винних у звичайних кримінальних злочинах, якщо відносно них здійснюється переслідування з конвенційних підстав (раса, релігія, тощо) [36].

Принципи невисилки та невидачі відіграють виключну роль в системі захисту біженців ООН. Так, Виконавчий комітет УВКБ ООН наголошував, що слід надавати захист шукачам притулку від примусового повернення до країни походження, якщо існують достатні підстави вважати, що особа може бути піддана переслідуванням з конвенційних підстав [143].

В Україні принципи заборони висилки та видачі застосовуються не тільки для біженців у вузькому розумінні Конвенції 1951 року. Зокрема, наша держава розповсюджує цей принцип на всіх осіб, яким загрожують серйозні порушення прав людини в країні походження. Зокрема, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового

захисту» встановлює, що біженцем може вважатися лише та особа, яка підпадає під визначення біженця за Конвенцією. Водночас, ним встановлюється особливий статус «осіб, які потребують додаткового захисту». Додатковим захистом є такий, що «надається в Україні на індивідуальній основі іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну або перебувають в Україні і не можуть або не бажають повернутися в країну громадянської належності або країну попереднього постійного проживання внаслідок загрози їхньому життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування до них смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань» [85]. Таким чином, Україна фактично поширює захист, що надається біженцям, на більш широке коло осіб. Подібні положення містяться у праві багатьох держав, адже принцип невидачі стосується не тільки біженців, але й будь-яких осіб, фундаментальним правам яких загрожує небезпека.

Принцип невидачі викликає неабияку дискусію як в літературі, так і в практиці. Очевидним є те, що принцип застосовується до всіх біженців, що перебувають на території держави. Під питанням залишається те чи застосовується він до біженців, що прибувають до кордону та просять про допуск на державну територію. З одного боку, держави мають право визначати кого вони бажають допустити на свою територію. З іншого боку, сформувалося загальне розуміння того, що держави не є необмеженими в цьому своєму виборі та відмова в дозволі перетнути кордон може дорівнювати видачі [180, с. 113]. Зокрема, ця проблема неодноразово розглядалася Європейським судом з прав людини. Так, у справі Хірсі Джамаа та інші проти Італії Суд дійшов висновку, що навіть у випадках, коли шукачі притулку були перехоплені в морі та не дісталися державного кордону, їхня

висилка до країни походження може становити порушення принципу невидачі, а також статей Європейської конвенції з прав людини [167]. У справі «Кебе та інші проти України» Суд дійшов висновку, що відмова шукачам притулку у доступі на державну територію на кордоні, навіть попре незаконний спосіб прибуття них до кордону та відсутність в них документів, становить порушення принципу невидачі та створює загрозу порушення статті 3 (заборона катувань, жорстокого, нелюдського або такого що принижує гідність поводження) Конвенції [174]. Позиція Європейського Суду, а отже і Ради Європи та усіх європейських країн з цього питання є єдиною і забороняє висилку іноземців навіть у випадках, коли вони ще не перетнули державного кордону, до країн, де ним може загрожувати порушення їхніх фундаментальних прав. Необхідно відзначити, що ця позиція є визначною, однак не універсально визнаною. Можна згадати справу Верховного суду США «Sale Acting Commissioner, INS v. Haitian Centers Council», в якій Суд дійшов висновку, що за правом США принцип невидачі застосовується лише до біженців, які вже перебувають на державній території [140].

Можна стверджувати, що відмова у дозволі перетнути кордон не обов'язково веде до повернення до держави, де шукач притулку може бути підданий переслідуванням, а отже не відбувається порушення принципу невидачі. Проблемним у цьому аргументі є те, що він вимагає в кожному випадку дослідження того, чи призведе відмова на кордоні до автоматичного повернення до країни, де особі загрожує переслідування. У випадках, коли шукач притулку знаходиться на кордоні між своєю та сусідньою країною, відмова у перетинанні кордону очевидно дорівнює видачі. Однак, існує чимало інших ситуацій, в яких відмова не так очевидно дорівнює видачі. Фундаментальна різниця полягає у можливості для кожної країни заявити, що відмова на кордоні є правомірною з точки зору міжнародного права. Це може призвести до відмови шукачу притулку всіма державами. Такий феномен у літературі отримав назву «біженець на орбіті» [196].

У практиці держав визнаються певні зв'язки між принципом невидачі та прийняттям шукача притулку на своїй території. Ряд держав (в тому числі і Україна) можуть надавати шукачам притулку тимчасовий доступ на свою територію з метою подання звернення про статус біженця. Подання шукачем притулку такого звернення, зазвичай, викликає обов'язок держави розглянути це звернення. У випадках, коли шукач притулку визнається біженцем, держави, як правило, надають йому постійний притулок та право проживання на своїй території. Під питанням залишається те чи здатна відповідна практика держав говорити про виникнення міжнародного звичаю, який би опосередковував відповідне зобов'язання.

Дослідження такої практики держав призводить до висновку про її неузгодженість, що, що, у свою чергу, вказує на неможливість виникнення на її підставі міжнародного звичаю. Так, починаючи із середини 1990-х років, все більше держав намагалися передати обов'язок розгляду звернень за статусом біженця безпечним третім державам, тобто державам, на території яких біженець перебував до того, як звернувся за відповідним статусом. Наприклад, як зазначається у справі «Кебе та інші проти України», українські органи влади стверджували, що заявники на момент подачі звернення про статус біженця в Україні перебували на судні під прапором Мальти, тобто під юрисдикцією Мальти, і саме Мальта мала б розглянути їхнє звернення за статусом біженця. У широкому сенсі така позиція держав вказує на те, що вони не відчують обов'язку розглядати звернення щодо набуття статусу біженця, тому серед деяких держав поширюється практика, коли їх органи неохоче розглядають звернення за притулком і статусом біженця. Це проявилось, зокрема, в наданні потенційним біженцям лише тимчасового захисту. Так, Австралія ввела у своє законодавство й практику поняття тимчасових захисних віз, які видаються біженцям, що прибули до країни у недозволений спосіб [196].

Отже, концепція безпечної третьої країни не порушує принципів Конвенції 1951 року, оскільки не передбачає видачі шукача притулку

державі, в якій він може постраждати від переслідувань. Тим не менш, регулярне застосування цієї концепції може призвести до ланцюгу повернень, які можуть завершитися видачою шукача притулку до країни походження. Міжнародне право не передбачає гарантій для шукачів притулку щодо отримання доступу до процедур захисту у безпечній країні. Крім того, практика визначення безпечних третіх країн фактично призводить до безвідповідальності держав у питаннях надання притулку. Коли мова йде про розгляд заяв про надання притулку чи статусу біженця, вкрай важко визначити правову підставу для обов'язку розглядати такі звернення органами держави, де подане відповідне звернення. Звичайно, можна говорити про обов'язок держав бути добросовісними при розгляді звернень про отримання статусу біженця, а, отже, і розглядати такі звернення самостійно, а не перекладати відповідальність на треті держави. Проте такий обов'язок впливає скоріше з доброї волі держав, ніж з чітко встановленого міжнародно-правового зобов'язання.

Якщо розглядати проблему тривалості захисту, слід згадати, що положення Конвенції про статус біженців 1951 року застосовуються лише протягом того періоду, доки існує добре обґрунтоване побоювання переслідувань. З цього випливає, що одразу після зникнення підстав таких побоювань, як об'єктивного фактору, чи страху біженця перед переслідуванням, як суб'єктивного фактору, припиняє своє існування і стан притулку і статус біженця, тобто держава стає вільною в своєму виборі міграційного статусу відповідної особи. Інакше кажучи, після зникнення статусу біженця держава вільно визначає чи дозволити особі залишитися на своїй території або видворити неї.

У випадках, коли особа перестає бути біженцем, держава перестає бути зв'язаною положеннями Конвенції про статус біженців. Таким чином, по своєю суттю обов'язок захищати біженців є тимчасовим, при цьому Конвенція не містить положення щодо безпосереднього врегулювання питання припинення статусу біженця [160, с. 541]. На практиці більшість

західних держав (за виключенням Австралії) надають біженцям постійний притулок [196]. Частково це пояснюється тим, що з огляду на велику кількість осіб, що користуються в західних країнах правом притулку, в цих країн немає технічної можливості регулярно перевіряти статус та ситуацію кожної окремої особи через брак коштів та інституційних можливостей. Однак, практика лише західних держав, яким би не було її джерело, не здатна створити міжнародно-правового зобов'язання універсального характеру. Зокрема, чимало країн в інших регіонах світу мають протилежну практику постійної відмови особам, що шукають притулку, у статусі біженців та висилки таких осіб. Це можна також пояснити браком коштів та інституційних спроможностей, але іншого характеру. Країни, що розвиваються, нездатні забезпечити всі потреби біженців і, що найголовніше, їхню інтеграцію до власних суспільств. Слід констатувати, що практика західних держав не супроводжується відповідним *opinio juris*. Практично неможливо виділити свідчення про існування цього психологічного елементу міжнародного звичаю та довести, що західні країни відчувають обов'язок за звичаєвим міжнародним правом надавати шукачам притулку право на постійний статус біженців.

Існування загального обов'язку з неповернення осіб, яким надано статус біженця, є загальновизнаним. Однак, такий обов'язок не простежується щодо осіб, які ще не отримали такого статусу. Можна говорити про формування відповідного інституту в праві Ради Європи через рішення Європейського суду з прав людини, однак висновки одного регіонального міжнародного суду ще не свідчать про існування універсальної норми міжнародного права. Неочевидним лишається навіть існування обов'язку держав розглядати звернення за статусом біженця, що були подані державі. У тих же випадках, коли статус біженця все ж було надано, не існує обов'язку надавати його на постійній основі. Обнадійливим виглядає лише те, що після прийняття Конвенції держави в своїй практиці почали виходити за вимоги букви Конвенції про статус біженців 1951 року та діяти згідно з її духом. Це справедливо для більшості західних та деяких держав інших

регіонів світу. Водночас, держави що розвиваються навпаки, як правило, намагаються обмежити застосування Конвенції на своїй території. Частково це пояснюється економічною ситуацією західних країн, які здатні розглянути всі звернення за статусом біженця на своїй території та мають можливість прийняти всіх осіб, що звертаються за статусом біженця на своїй території та забезпечити їхню інтеграцію до суспільства, в той час як країни що розвиваються не мають такої змоги. Проте якими б не були причини, наразі слід констатувати відсутність єдиної практики держав та *opinio juris* щодо існування міжнародно-правової норми про обов'язок держав не повертати шукачів притулку до держав, де вони можуть бути піддані переслідуванням чи їхні фундаментальні права можуть бути порушені.

Розглянемо другий з фундаментальних принципів міжнародного права притулку – принцип конфіденційності. Відповідно до загального правила, держава, яка отримує і розглядає запит про надання притулку, має утриматися від розкриття будь-якої інформації органам влади країни походження, тим більше – від інформування органів влади країни походження про те, що вищезазначене особа подала клопотання про надання притулку. Цієї вимоги слід дотримуватися незалежно від того, чи розглядається країна походження органами влади країни притулку як безпечна країна походження, або чи слід вважати клопотання про надання притулку заснованим на економічних мотивах. Так само, органи влади країни притулку не можуть оцінювати ризики, що випливають з надання конфіденційної інформації країні походження, і вважати, що її надання не призведе до порушень прав людини. Відповідна норма прямо не закріплена у Конвенції про статус біженців 1951 року, однак, як підкреслює УВКБ ООН, впливає з духу цього документу, який забезпечує максимальний захист особам, які шукають притулку [17].

Конфіденційність в процедурах надання притулку особливо важлива з огляду на вразливість становища, в якому виявляються біженці та шукачі притулків. На всіх етапах процедури надання притулку слід дотримуватися конфіденційності всіх аспектів клопотання про надання притулку,

включаючи сам факт подачі особою, що шукають притулку, такого клопотання. Цей принцип відображений і на європейському рівні в проекті Директиви ЄС про мінімальні стандарти для процедур з надання та скасування статусу біженця в державах-членах ЄС.

Варто відзначити, що в практиці принцип конфіденційності трактується ширше, ніж просто заборона надання інформації щодо звернення державі походження. Він розглядається в ширшому контексті права особи на приватність інформації про неї, яке захищене, зокрема, ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Його застосування зумовлюється не тільки міркуваннями безпеки особи, що звернулася за захистом, але й тим, що інформація, яка надається шукачем притулку під час звернення, може бути особистою, або носити травматичний для особи характер [112].

Так, в Керівництві УВКБ ООН щодо критеріїв та процедур визначення статусу біженця підкреслюється, що будь-яка інформація і всі матеріали справи особи, яка добивається притулку, є конфіденційними, тобто доступ до них мають, крім заявника, тільки співробітники відділу по роботі з біженцями ДМС і співробітники УВКБ ООН [102]. Ще більш широкі гарантії надаються в європейському праві. Зокрема, згідно із Резолюцією Ради ЄС про мінімальні гарантії процедур надання притулку, декларації, зроблені особою, що подає заяву про надання притулку, інші деталі її заяви, є, як зазначає Н. Б. Мушак, «дуже делікатними даними, що вимагають захисту. Тому в національному законодавстві повинні забезпечуватися адекватні гарантії захисту даних, зокрема від влади країни походження особи, яка подає заяву про надання притулку» [69, с. 348].

Можуть виникнути питання: чи зберігають силу вимоги про конфіденційність у тих ситуаціях, коли шукач притулку добровільно розкрив свої ідентифікаційні дані й той факт, що він шукає притулок, звернувшись у засоби масової інформації? О. Котляр з цього приводу вказує, що хоча існує можливість, що така інформація може стати відомою в країні походження, це не повинно тлумачитися як пряма відмова від конфіденційності. Країна

притулку залишається пов'язаною принципом конфіденційності, й особисті дані за окремою заявою про притулок не повинні передаватися в країну походження [58, с. 88].

Розкриття конфіденційної інформації щодо звернення особи за притулком може бути виправданим лише в деяких випадках. Зокрема, таке розкриття може бути виправдане в обмежених, виняткових обставинах, таких як боротьба з тероризмом. Ці принципи були відображені в серії документів УВКБ ООН. Так, у п. 11 «Вирішення проблем безпеки без підриву захисту біженців – позиція УВКБ ООН» передбачено: «УВКБ ООН визнає, що обмін даними між державами є критично важливим для боротьби з тероризмом. Однак Держави повинні враховувати встановлений принцип, згідно з яким інформацію про шукача притулку не можна передавати в країну походження. Це може поставити під загрозу безпеку сумлінного шукача притулку та членів його/її сім'ї, котрі залишилися в країні походження. Фактично краща практика держав включає жорстку політику щодо дотримання конфіденційності. Якщо у виняткових випадках виникає необхідність зв'язатися з органами влади країни походження, коли у справі про підозрювану участь у тероризмі необхідну інформацію можна отримати тільки в цих органах, то не потрібно розкривати факт, що ця особа звернулася за отриманням притулку» [126].

Ще одним виключенням є ситуація, якщо особа визнана такою, що не потребує міжнародного захисту(тобто у випадку клопотань, які були відхилені після вичерпання всіх доступних засобів правового захисту), то обмежене розкриття особистих даних органам влади країни походження є виправданим для прискорення повернення, навіть якщо це відбувається без згоди зацікавленої особи. Такі випадки, як правило, виникають, якщо оскаржується громадянство чи в особі немає національних проїзних або ідентифікаційних документів. Однак розкриття інформації не повинно виходити за необхідні законні межі для здійснення реадмісії, не повинна розголошуватися будь-яка інформація, яка може загрожувати особі або будь-якій іншій особі, особливо той факт, що ця особа зверталася за притулком.

Крім того, насамперед потрібно зробити все можливе для забезпечення добровільного характеру повернення [38].

Забезпеченню реалізації права особи на притулок слугує принцип права доступу до процедури звернення. Необхідність в цьому принципі визначається тим, що особа, яка шукає притулку, і яка прибула на територію держави, перебуває у владі цієї держави, яка може свавільно відмовити особі у можливості просити притулку, чи навіть примусово повернути таку особу до країни походження, таким чином зводячи ефективність системи міжнародного захисту нанівець. Отже, є потреба в закріпленні самостійного права на доступ до притулку як принципу міжнародного права притулку.

Задля застосування цього принципу щодо осіб, які виявили бажання звернутися за захистом, застосовується презумпція біженства, тобто шукач притулку розглядається як біженець доки його заява не буде розглянута повноваженими органами приймаючої держави відповідно до встановленої законом процедури [193, с. 9].

Хоча Конвенція про статус біженців прямо не встановлює такого обов'язку, з її тексту випливає зобов'язання держав створити систему розгляду звернень за притулком на своїй території та надавати всім бажаючим іноземцям необмежений доступ до такої системи. Ця система повинна бути наділеною повноваженнями з розгляду таких звернень та надання статусу біженця чи інших форм захисту за правом держави.

На думку Дж. Ведстед-Хансена, сутність системи надання статусу біженця полягає в визнанні прав вже існуючих біженців. Біженець отримує такий статус за міжнародним правом в момент виникнення обставин переслідування та виїзду зі своєї країни через переслідування, а не в момент визнання переслідувань приймаючою державою. Отже, в своїй національній системі держава скоріше встановлює хто не є біженцем та відмовляє у статусі. Так проявляється вищеописана презумпція біженства [248, с. 439].

Наступним загальним принципом міжнародного права притулку є принцип єдності сім'ї. Він впливає з права на приватне та сімейне життя як фундаментального права особи, а також з принципу захисту найкращих

інтересів дитини. Принцип єдності сім'ї відносно шукачів притулку був сформульований УВКБ ООН у Загальному висновку № 24 щодо возз'єднання сімей. За цим висновком, Комітет рекомендував державам та їхнім міграційним службам докладати всіх можливих зусиль з забезпечення возз'єднання розрізнених родин біженців [116]. За сенсом цього правила, членам родин повинні надаватися такі ж самі права, як і шукачу притулку.

Особлива увага приділяється возз'єднанню родин з метою захисту прав та найкращих інтересів дітей. Як підкреслює О. Р. Поєдинок, діти є особливо вразливою категорією цивільного населення, оскільки надзвичайно гостро реагують на смерть інших людей, зокрема рідних і близьких, перебувають у стані постійного неспокою, пов'язаного з руйнуваннями та перманентною необхідністю рятувати своє життя, нерідко вимушені жити далеко від рідного дому, сім'ї та друзів, часто стають жертвами викрадень, арештів, катувань і погроз, зазнають каліцтв (ампутацій, тяжких опіків, втрати слуху), а також найбільше потерпають від зумовленого війною зубожіння населення [77, с. 193]. Очевидно, що найкращим чином інтереси дитини можуть бути забезпечені та захищені її батьками. Отже, принцип єдності сімей біженців передбачає першочергово обов'язок держави не розлучати дітей та батьків навіть з міркувань безпеки.

Водночас, поняття сім'ї для цілей збереження її єдності при зверненні за захистом не обмежується відносинами між батьками та дітьми. Відповідно до вищевказаного Керівництва з критеріїв та процедур УВКБ, включення до складу сім'ї чоловіка, дружини та дітей є мінімальною вимогою, однак державам рекомендується вважати єдиною сім'єю і інших тісно пов'язаних осіб, особливо тих, що залежні від біженця, в тому числі, батьків похилого віку. Загалом, держави повинні прагнути до найбільш повного возз'єднання сімей та активно йому сприяти.

1.3. «Шукач притулку» як особливий міжнародно-правовий стан особи

В існуючому регулюванні правового статусу біженців можна побачити прогалину, яка не виглядає випадковою. Відповідно до ст. 1 Конвенції про біженців 1951 року, біженцем визнається 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 не бажає користуватися таким захистом внаслідок таких побоювань; або, не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань» [54].

За визначенням Конвенції, сама по собі наявність обґрунтованих побоювань переслідувань за встановленими ознаками є достатньою підставою, аби особа отримала міжнародно-правовий статус біженця. Однак, цей статус не може отримати практичного наповнення поза межами території будь-якої держави, яка власне і має надати особі статус і захист, на який має право біженець. З іншого боку, як було показано в попередньому розділі цієї роботи, надання статусу не є обов'язком держави. Отже, особа, яка об'єктивно характеризується переліченими в Конвенції ознаками, тобто піддається переслідуванням, може прибути до іншої держави, однак ця інша держава не вважатиме таку особу біженцем та не надасть ній захисту, оскільки цей статус і захист залежать виключно від державної волі. Отже, виникає суперечлива ситуація, коли особа має право на визнання свого статусу біженця від держави, але ще не отримала визнання цього статусу. Такий «підвішений» міжнародно-правовий стан, або стан «правового чистилища», як його характеризує Європейський суд з прав людини [203], має назву стану шукача притулку.

Щодо використання терміну «стан» слід відзначити, що поняття правового стану в літературі використовується в значенні більш широкому та розмитому, ніж правовий статус. Якщо під правовим статусом розуміється чітко встановлений набір прав та обов'язків, то правовий стан вказує на певне положення особи в правовій системі. Воно може бути пов'язане зі статусом, однак не є тотожним цьому поняттю [59]. Нами в подальшому поняття «правового стану шукачів притулку» буде використовуватись задля позначення становища шукачів притулку в міжнародному та національному праві, що недостатньо врегульоване, аби вважатися правовим статусом.

Необхідно виділити значний масив зарубіжної [134] та вітчизняної літератури, де так чи інакше згадується поняття шукачів притулку. Наприклад, І. Г. Ковалішин присвятив шукачам притулку цілий підрозділ дисертаційного дослідження, присвяченого правам біженців, пропонуючи називати їх «потенційними біженцями» [47].

Ми не можемо погодитися із запропонованим І. Г. Ковалішиним визначенням. Запропонований ним термін «потенційний біженець» вказує на те, що особа може стати біженцем у майбутньому, а наразі біженцем не є, а має лише певні підстави для цього. Таке бачення не відповідає конвенційному визначенню біженця, за яким біженцем особа стає одномоментно, коли особа залишає, чи навіть здійснює спробу залишити свою країну через переслідування у ній. Така концепція має певний сенс в національній правовій системі, де особа дійсно може розглядатися як така, що може отримати статус біженця у майбутньому, але ще його не отримала, однак він не має сенсу з міжнародно-правової точки зору. Уявляється, що доречніше характеризувати шукачів притулку як осіб, що вже є біженцями за міжнародним правом, однак потребують визнання цього права в національній правовій системі. Шукач притулку – це певний додатковий правовий стан біженця, в якому він перебуває до моменту його визнання державою.

Запропонована нами теза знаходить свою підтримку у вітчизняних дослідженнях права притулку, виконаних з точки зору національного права. Так, Я. О. Грабова, дисертаційне дослідження якої присвячене праву притулку з точки зору конституційного права України, характеризує шукачів притулку як самостійну категорію іноземців та осіб без громадянства, які звернулися за захистом від переслідування або на підставі цілком обґрунтованих побоювань за своє життя і здоров'я, яких вони зазнали у країні свого походження або самостійного проживання. Шукач притулку внаслідок задоволення свого клопотання в Україні може отримати статус біженця. Кожен біженець спочатку є шукачем притулку, однак не кожен шукач притулку може бути кваліфікований як біженець. Як зазначає Я. О. Грабова, «саме доки особа очікує рішення за своїм клопотанням про надання їй захисту, вона є шукачем притулку» [23, с. 202].

Підкреслимо, що на відміну від статусу біженця, статус шукача притулку не має конвенційного регулювання. Слід говорити про усталений масив звичаєвих норм, що відображений в актах міжнародних організацій та судових рішеннях щодо шукачів притулку.

Єдине визначення поняття притулку в міжнародному праві відсутнє. Проте можна говорити про існування певних ознак, що його характеризують, а саме:

- право держави приймати особу на своїй території як шукача притулку;
- право держави дозволяти проживання на своїй території шукачів притулку;
- обов'язок держави утриматись від видворення таких осіб зі своєї території, особливо до країни походження;
- обов'язок держави утриматись від переслідування, покарання чи іншого обмеження прав шукача притулку [134, с. 13].

Можна говорити про три складових міжнародного права притулку: право держави надавати притулок, право особи шукати притулку та право особи отримувати притулок.

Першим з наведених прав є право держави надавати притулок. Воно логічно випливає з державного суверенітету, який надає державі свободу розсуду щодо дій на власній території. Одним з проявів цього є добре встановлене в звичаєвому праві правило, згідно із яким суверенна держава має право надавати притулок чи відмовляти у притулку особам, які знаходяться на її території. На думку А. Л. Чернявського, у вітчизняній доктрині, яка, як відомо, надає перевагу позитивістському підходу до права, інститут права притулку визначається саме як суверенне право держави надавати чи не надавати притулок іноземцям [120].

Варто відзначити, що витоки такого підходу слід шукати в радянській міжнародно-правовій доктрині. Безумовно, радянській дослідники не могли оминати проблематику біженців й шукачів притулку, оскільки що СРСР сам був країною походження біженців. У роботах М. О. Ушакова [119], Є. О. Шибасової [123] Л. Н. Галенської [20] тема притулку виглядає занадто політизованою і пов'язується виключно з класовою та антиколоніальною боротьбою, і розглядається виключно в аспекті прав та можливостей держави щодо надання притулку чи навіть примусового затримання шукачів притулку на своїй території. Так, Л. Н. Галенська фактично визнає лише одне право, притаманне власне шукачам притулку – право не бути виданим своїй державі. В усіх інших випадках вона розглядає їх як іноземців чи апатридів, які знаходяться на території іншої держави з її волі. Цей підхід характерний і для перших робіт з права притулку, виконаних у незалежній Україні. Так, В. А. Гринчак у дисертаційному дослідженні, що було виконано у 1995 році, пише про право фізичних осіб залишати територію своєї держави перебування, та її права як іноземця на території приймаючої держави [25].

У міжнародному праві можна простежити скоріше природно-правовий підхід, однак він не виключає визнання права притулку як особливого права суверенної держави. Це право держави притулок уявляється беззаперечним. Воно підтверджується універсальними та регіональними міжнародними угодами, а також практикою держав. Першочергово слід згадати Загальну

декларацію прав людини, яка надає право кожній особі «шукати притулку від переслідування в інших країнах та користуватися цим притулком» [19]. Один з авторів Декларації Г. Лаутерпахт вказував, що її формулювання слід тлумачити як таке, що надає кожній державі право надавати притулок та заперечувати вимоги про екстрадицію. На думку його, право надавати притулок «належить кожній державі за міжнародним правом» [134, с. 4; 181].

Другим міжнародним документом є Декларація про територіальний притулок, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у 1967 році. Відповідно до ст. 1 Декларації, «притулок, що надається будь-якою державою на виконання свого суверенітету особам, які мають підстави посилатися на статтю 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, що борються проти колоніалізму, має поважатися усіма іншими державами» [28]. Більше того, за тією ж статтею оцінка підстав для надання притулку лежить на державі, що надає притулок, що знов таки підтверджує первинність державного суверенітету як підстави виникнення інституту права притулку.

Слід мати на увазі, що Конвенція 1951 року, Протокол, Статут УВКБ ООН підтверджують право на захист осіб, які раніше підпадали під міжнародний захист. У цих документах відображений старий підхід до регулювання притулку, що ґрунтувався на ситуації, а не на потребі конкретної людини, одночасно з цим у них запроваджені сучасні критерії надання притулку, до яких слід віднести наявність переслідувань та системність переслідувань заявника в країні його походження.

Критерій наявності переслідувань в країні походження, або обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань прив'язується до індивідуальної ситуації людини, а не до ситуації у країні походження. Мова тепер йде про потреби фізичної особи, а не групи осіб, що виїхали з певної країни. З прийняттям цього критерію відбулася трансформація у наданні притулку від групового до індивідуального підходу.

Побоювання стати жертвою переслідувань включають в себе об'єктивний та суб'єктивний елементи. Об'єктивний елемент встановлюється

безпосередньо з подій, які відбулися з особою, в той час як суб'єктивний елемент залежить від особистісного характеру, стану, психології, світогляду, прагнень особи та інших суб'єктивних обставин. Також слід враховувати, що побоювання можуть виникати як через особистий досвід особи, так і через події, що не трапилися з особою безпосередньо, однак могли вплинути на неї. З цього випливає потреба в кваліфікованій оцінці як об'єктивних обставин, що супроводжують особу, так і її суб'єктивного ставлення до цих обставин. Сама по собі наявність переслідування чи побоювання переслідувань і відрізняє шукача притулку на початковій стадії оцінки державою його потреби у міжнародному захисті від інших видів вимушених мігрантів, зокрема тих, хто втікає від природних чи техногенних катастроф, голоду, поганих умов життя, трудових мігрантів, тощо.

У 1998 році УВКБ ООН надало Роз'яснення щодо розподілу тягаря доказування, відповідно до якого шукач притулку повинен сам надати докази своїх тверджень щодо переслідувань в країні походження, тобто тягар доказування покладається на шукача [191]. Також необхідно враховувати те, що не завжди шукач притулку може надати докази переслідувань особисто щодо себе, особливо в ситуаціях швидкої та раптової втечі. Відповідно, заяви шукача притулку неможна відкидати виключно на тій підставі, що відсутні документальні підтвердження його історії. В таких випадках, достовірність заяви про міжнародний захист повинна оцінюватися в світлі доведених фактів та інформації по країні походження, отриманої з достовірних джерел, таких як доповіді органів ООН, інформація по країні походження УВКБ ООН, інформація від відомих міжурядових та неурядових організацій тощо.

З 1951 року запроваджено також критерій систематичності та плановості переслідувань шукачів притулку в країні походження. Слід відзначити, що однозначного визначення цих понять не існує. Критерій систематичності та масовості переслідувань визначається через наявність загрози життю, здоров'ю свободі чи власності особи через конвенційні ознаки, тобто належність до певної соціальної, расової, національної,

релігійної або політичної групи. В деяких випадках, в країні може скластися загальна ситуація небезпеки, масових, систематичних і грубих порушень прав людини, які також свідчать про загрозу переслідувань особи просто в силу самого факту наявності такої ситуації. Водночас, слід відрізнити переслідування від кримінальних санкцій, що не носять політичного характеру. В окремих випадках, розрізнення між переслідуванням за конвенційною ознакою та кримінальне покарання за злочин важко розрізнити. Найбільш розповсюдженим випадком такого переслідування є переслідування за ухилення від служби в армії у випадках, коли особа через політичні переконання не бажає брати участь у збройному конфлікті, який веде його країна, і переслідується за дезертирство як кримінальний злочинець. Загалом, така ситуація повинна розглядатися для кожного випадку окремо, з урахуванням історичного, соціального, географічного та інших підтекстів [238].

Ще одним новим конвенційним критерієм є вимога перебування особи поза межами країни свого громадянства або, для осіб без громадянства, країни постійного проживання. Якщо раніше для біженців з Туреччини чи Росії встановлювалися навіть окремі правила щодо втечі, перетинання кордону, тощо, то в новому варіанті конвенційного регулювання особа, яка ще не перетнула кордон, залишається, в найгіршому випадку, внутрішньо переміщеною особою, і лише коли особа перетинає або вже перетнула кордон та намагається звернутися за захистом до іншої держави, вона може претендувати на статус шукача притулку та біженця. Зазвичай, підтвердженням перебування поза межами своєї країни слугує паспорт чи проїзний документ. У разі відсутності таких документів, необхідно проводити перевірку історії заявника, одночасно дотримуючись його інтересів.

Серед нововведень Конвенції 1951 року слід виділити також встановлення умов втрати права шукати притулок. До них віднесено добровільне використання захисту країни свого походження або

добровільний виїзд до країни походження, а також добровільне набуття громадянства країни перебування або третьої країни. Логіка цього нововведення полягає в тому, що шукач притулку перестає потребувати міжнародного захисту в разі отримання захисту від будь-якої країни, незалежно від того чи йде мова про його власну країну чи третю країну. Наявність національного захисту виключає пошуку захисту міжнародного. Також особа може втратити можливість шукати притулок в разі якщо припинять існувати причини, які змусили її вдатися до пошуку міжнародного захисту і стати шукачем притулку. Так, в країні походження особи може припинитися збройний конфлікт або змінитися політичний режим, що призведе до припинення ситуації переслідування.

Цим настановам загального міжнародного права відповідають і регіональні угоди щодо права держави надавати притулок. Так, Конвенція щодо конкретних аспектів проблем біженців в Африці у ст. II вказує, що «держави-члени Організації Африканської Єдності «докладуть усіх зусиль, відповідних їхньому законодавству, для прийняття біженців» [51]. Аналогічним чином, Конвенція про територіальний притулок, ухвалена Організацією Американських Держав у 1954 році, у ст. 1 вказує, що «кожна держава має право користуватися своїм суверенітетом для прийняття на своїй території таких осіб, яких вважає за потрібне, без скарг інших держав, що викликані використанням такого права» [147]. Азіатсько-африканський правовий консультативний комітет у 1966 році прийняв Принципи, що стосуються поводження з біженцями, згідно із ст. III які «держава має суверенне право надавати притулок чи відмовляти у ньому біженцю на своїй території» [131], Конвенція про конкретні аспекти проблем біженців в Африці. Нарешті, у 1977 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Декларацію про територіальний притулок [29]. Відповідно до неї, держави-члени Ради Європи підтвердили «своє право надавати притулок будь-якій особі, котра, маючи обґрунтовані підстави стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної

групи чи політичних переконань, а також відповідно до інших умов...дають ним право на отримання переваг, передбачених даною Конвенцією, а також будь-якій іншій особі, котра, на їхню думку, відповідає умовам для отримання притулку з гуманітарних міркувань». Також було підтверджено, що «надання територіального притулку є мирним і гуманним актом та не вважається недружнім актом по відношенню до будь-якої іншої держави і повинно поважатися всіма державами». Враховуючи наявність такої великої кількості регіональних угод в різних регіонах земної кулі, право держав надавати притулок уявляється загальновизнаним.

Другим аспектом права притулку є право особи шукати притулок. Його слід віднести до індивідуальних прав шукача притулку, яке він має відносно своєї країни походження. По суті, воно є правом особи залишити країну свого громадянства (для осіб, що мають громадянство), чи постійного проживання (для осіб без громадянства), залишити свою країну в пошуку притулку. При цьому, держава громадянства (постійного проживання) не може переслідувати осіб, що її залишають. Так, згідно із статтею 13(2) Загальної декларації прав людини, кожен має право залишити будь-яку країну, в тому числі, свою власну.

Аналогічна норма міститься в статті 12(2) Пакту про громадянські та політичні права 1966 року [66]. Це право визнається і в інших міжнародних документах. Так, за Додатковим протоколом № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, «кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибрати місце проживання в межах цієї території. Кожен є вільним залишати будь-яку країну, включно власну. На здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи суспільної безпеки для підтримання публічного порядку, запобігання злочинів, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб» [100]. Це саме право постулюється у ст. 22(2)

Американської конвенції про права людини 1969 року [3, с. 7]. Також його існування неодноразово підкреслювалося Підкомісією з запобігання дискримінації та захисту меншин Комісії ООН з прав людини [134, с. 7]. Отже, можна говорити про універсальне визнання права людини шукати притулку.

Третім компонентом права притулку є право особи отримувати притулок. Хоча про існування права отримувати притулок як про природне право людини говорили ще Гроцій і Суарез [134], наявність цього права, як уявляється, досі повністю не визнана світовою спільнотою. Зокрема, проблемним питанням є те відносно якої держави існує право особи шукати притулку. Дослідження міжнародних документів та практики держав, показує відсутність загальної згоди міжнародної спільноти щодо права отримувати притулок, чи, щонайменше, проблемним є питання про обов'язок держави, що кореспондує цьому праву.

Стаття 14 Загальної декларації прав людини проголошує право особи шукати та отримувати в інших країнах притулок від переслідування. Проте це положення скоріше вказує на право особи шукати притулку, проте не на право його отримувати [134, с. 8]. Зокрема, професор Г. Лаутерпахт критикував це положення, відзначаючи, що надання особі права шукати притулок, не встановлюючи кореспондуючого обов'язку, не дозволить ефективно користуватися даним правом. Він вказував, що це положення надає державі право надавати притулок, і не було великої потреби у включенні його до Декларації. Отже, Декларація фактично не створила жодних інновацій в існуючому міжнародному праві відносно права особи отримувати притулок від конкретної держави. Проте слід згадати, що початкова версія тексту статті 14 була сформульована наступним чином: «кожен має право шукати та отримувати в інших країнах притулок від переслідування» [134, с. 8; 181]. Таке положення, очевидно, наділило б фізичних осіб правом по відношенню до обов'язку держав поважати це право. Однак, воно не увійшло до остаточної версії тексту Декларації.

Міжнародні документи, прийняті після укладання Декларації, також не створюють індивідуального права отримувати притулок. Можливість надання цього права обговорювалася при розробці Міжнародного пакту про громадянські та політичні права в 1960-х роках, проте воно не було закріплено в остаточній версії документу [152, с. 25].

Цікавою є міжнародна правозастосовна практика щодо змісту права на притулок. Так, Суд Європейського Союзу у відповідь на звернення Федерального адміністративного суду ФРН щодо відповідності надання притулку особам, які не підпадають під визначення біженця за Конвенцією 1951 року вказав, що поняття притулку є ширшим за біженство, і держави в праві надавати притулок будь-якій особі за своїм національним законодавством, якщо це не порушує міжнародних зобов'язань цієї держави [135].

Основні міжнародні документи щодо прав біженців, а саме Конвенція 1951 року та Протокол 1967 року, також не містять права отримувати притулок. Відповідна пропозиція обговорювалася при підготовці їхнього тексту, зокрема пропонувалася Комітетом з осіб без громадянства та пов'язаних проблем, проте держави не змогли погодитися щодо включення цього положення до кінцевої версії як Конвенції, так і Протоколу [166].

Аналогічним чином, регіональні угоди не надають особам індивідуального права отримувати притулок. Відповідні африканські та американські документи розглядають право притулку, проте лише в світлі державного суверенітету, а отже без прямої вказівки на індивідуальне право особи отримувати притулок. Можна пригадати лише окремі неспіливі положення. Так, Конвенція про конкретні аспекти проблем біженців в Африці вказує у ст. II, що держави-члени Організації Африканської Єдності «докладуть усіх зусиль, відповідних їхньому законодавству, для прийняття біженців» [51]. Американська декларація про права та обов'язки людини зазначає у ст. 27 що «кожна особа має право у випадку переслідування, що не є наслідком звичайних злочинів, шукати та отримувати притулок на

іноземній території у відповідності до законів кожної держави та міжнародних угод» [128]. Також Американська конвенція про права людини встановлює у ст. 22, що «кожна особа має право шукати та отримувати притулок на іноземній території у відповідності до законодавства держави та міжнародних конвенцій». Неважко помітити, що наведені документи хоча і декларують право отримувати притулок, але залишають його в сфері державного суверенітету і жодним чином прямо не зобов'язують держави надавати притулок безумовно.

Тому зрозумілим є те, чому проведена у 1977 році Конференція ООН з питань територіального притулку з метою прийняття відповідної конвенції не була результативною. У запропонованому проекті конвенції містилася ст. I, за якою «кожна держава, діючи в межах виконання своїх суверенних прав, докладе всіх можливих зусиль в гуманітарному сенсі для надання притулку на своїй території будь-якій особі, яка має право користуватися перевагами Конвенції» [134, с. 10]. Державам не вдалося досягти згоди щодо цього та інших положень, і можливість закріплення права отримання притулку була не реалізована. Досі це питання розв'язується виключно внутрішнім правом держав у відповідності до принципу державного суверенітету та у відповідності до прийнятих державою міжнародно-правових зобов'язань із захисту прав людини, які, однак, як буде показано нижче, не включають у себе окремого права притулку.

Не зважаючи на невдачу Конференції 1977 року, її здобутки продовжують використовувати в сучасній дискусії щодо права притулку. Так, запропоновані описаною вище експертною групою статті, стали базою для дискусії на Конференції повноважних представників держав, що проходила під керівництвом Генерального Секретаря ООН у 1975 році. На Конференції було досягнуто домовленості, що є потреба в узгодженні права держав надавати притулок з інтересом осіб, які піддаються переслідуванням, отримувати такий притулок. Водночас, все ще бракувало домовленості щодо конкретних методів та форм такого примирення. Наприклад, представники

Колумбії, Коста Ріки, Франції та Італії підтримували пропозицію ФРН про визнання обов'язку надавати притулок. Створення такого обов'язку призвело б до виникнення кореспондуючого права особи отримувати притулок в іншій державі. Однак, більшість представників держав все ж вважали, що надання притулку має залишатися виключно правом, а не обов'язком держави, а отже права особи отримувати притулок не існує. Врешті, в резолюції Конференції вказувалося, що держави повинні докладати зусиль в дусі гуманності з надання притулку на своїй території всім особам, які мають таке право за Конвенцією 1951 року [251, с. 152]. Існувало чимало інших суперечок у позиціях держав, і Конференція припинилася, так і не закінчивши роботу, лише надавши рекомендацію Генеральній Асамблеї продовжити роботу над Конвенцією. Так було втрачено ще одну можливість гарантувати особам право на притулок. Можна додати, що навіть у випадку успіху Конференції і створення за її наслідками повного тексту Конвенції, представники держав все одно дійшли домовленості щодо визначення права на притулку як права держави.

Наступною спробою розв'язати проблему територіального притулку на міжнародному рівні стала проведена в червні 1993 року конференція представників 171 держави у Відні. У своєму зверненні до конференції Генеральний Секретар ООН Б. Бутрос-Галі заявив: «Я вірю, що настав час, коли визначення нових прав не таке термінове, як переконання держав прийняти існуючі інструменти та застосовувати них ефективно». Цей заклик однак лишився не почутим, адже прийнята за результатами Конференції Віденська декларація не розширювала традиційного значення права на притулок. У статті 23 вона просто нагадала, що «Всесвітня Конференція з прав людини підтверджує, що у будь-якого є право шукати та користуватись притулком від переслідування в інших країнах» [18]. Таким чином, питання про право на притулок залишилося не тільки не розв'язаним, але навіть і офіційно не поставленим.

Успіхи та невдачі у формуванні міжнародного права притулку, врешті-решт, пояснюються складністю визнання державами за собою певних зобов'язань щодо іноземних громадян. Як відзначив колишній генеральний секретар організації Міжнародна Амністія, «уряди більше зацікавлені у власних інтересах, ніж вмотивовані міркуваннями гуманності, і це створює ще одну причину для тих, хто бореться проти порушень прав людини, наполягати на праві на притулок» [171, с. 4]. Важко не погодитися з тим, що право на притулок в міжнародному праві надто залежить від волі держав, які не відчують великої потреби у його загальному закріпленні, визнанні і гарантуванні.

З наведеного випливає питання про те чи взагалі в міжнародному праві існує такий інститут як право притулку, що був би відмінним від інституту біженства? Докладний розгляд демонструє, що відповідь на це питання є скоріше позитивною. Щонайменше, цей інститут широко визнається в доктрині та практиці міжнародного права. Мабуть перше його доктринальне визначення було запропоноване Інститутом міжнародного права як захисту, що надається однією державою громадянину іншої держави від цієї іншої держави [179]. Надання такого притулку є суверенною прерогативою кожної держави, що контролює переміщення осіб через власні кордони, та дозволяє прибуття та перебування іноземців. Такий іноземець, якому дозволяється перебування на території держави, отримує право перебування на території держави незалежно від того чи відповідає він вимогам, які зазвичай пред'являються до іноземців, які мають намір прибути до держави. Це право відображає баланс між територіальним суверенітетом держави та правом на захист, що має індивід.

Підсумувати сучасну дискусію щодо права біженців можна словами професора Оксфордського університету Г. С. Гудвін-Гілла та його колеги Дж. МакАдама, записаними в їхній всеохоплюючій праці «Біженці та міжнародне право». Гудвін-Гілл та МакАдам зазначають, що «практика держав дозволяє зробити тільки один висновок: в фізичної особи все ще

немає права отримувати притулок. Саме по собі право існує в формі дискреційного повноваження – в держави є вибір чи використати це право та кого вона наділить такою милістю, та відповідно до своїх зобов'язань за міжнародним правом, яким буде обсяг наданого притулку. Допоки договори та інші правила будуть визначати цю дискрецію, наприклад, вимагаючи екстрадиції військових злочинців, держава залишається вільною у наданні притулку біженцям так, як це визначено міжнародним правом або будь-якою іншою особою чи групою, яка цього забажає. Так само держава вільна визначати умови такого притулку. Вона може так надати біженцю право постійного чи тимчасового проживання, вона може дозволити чи відмовити у праві на роботу чи примусити біженців мешкати у таборах, в залежності від міжнародної допомоги, очікуючи якогось майбутнього рішення, такого як репатріація або переселення» [162, с. 359].

Найостаннішим досягненням міжнародного права притулку можна вважати Нью-Йоркську декларацію про біженців і мігрантів, що була ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН в 2016 році, у якій держави визнали існування права шукати притулку та просити притулку. Здається, в цьому Декларація не надто відрізняється від того стану розвитку права притулку, що існував півстоліття тому. Однак, є і важлива відмінність. Декларація містить положення щодо прийому та допуску на свою територію біженців та щодо діяльності національних систем надання притулку, соціального захисту та оцінки ризиків [72]. Звертає на себе увагу те, що ці системи розглядаються як щось вже існуюче, чия активність не потребує доведення. Очевидно, що такі системи виникли в практиці держав, і ООН намагається упорядкувати діяльність цих систем і створити певні маяки, на яких вони могли б орієнтуватися. Тим не менш, існування таких систем продовжує повністю залежати від доброї волі держав, що їх створили.

Наприкінці викладення роздумів щодо шукача притулку як особливого міжнародно-правового статусу особи, слід зупинитися на одній з важливих особливостей стану шукача притулку. Мова йде про можливість виникнення

цього стану в момент легального чи нелегального перебування в країні призначення у випадку, якщо в країні походження виникає ситуація переслідувань осіб, визначених конвенційними ознаками, до яких належить особа, в якій виникає право притулку.

У доктрині для позначення таких осіб застосовується спеціальний термін: біженці *surplace*, тобто біженці на місці. Так, відповідно до Керівництва ООН з критеріїв та процедур визначення статусу біженця 2013 року, до виникнення стану біженця *surplace* можуть призводити події, на які заявник не має можливості впливати (наприклад, державний переворот, зміна системи державної влади, істотні зміни в політиці держави, спалах або ескалація збройного конфлікту, надання органам влади в країні походження відомостей про осіб, які звернулися із заявою про надання притулку. Також мова може йти про діяльність заявника після від'їзду з країни, наприклад:

політична діяльність, включаючи участь в демонстраціях проти державної політики в країні походження, відкрите участь в антиурядовій діяльності (наприклад, участь в опозиційних групах в вигнанні, публічні виступи, написання і опублікування статей, тісний зв'язок з біженцями або іншими відомими опонентами уряду країни походження);

прийняття релігії, що не дозволеної владою країни походження;

знаходження за кордоном без дозволу, якщо за це передбачаються суворі санкції.

Однак якщо в приймаючій країні заявник навмисно веде діяльність з тим, щоб відповідати визначенню біженця, створюючи ризик переслідування в разі його повернення в свою країну, необхідно уважно дослідити цю ситуацію і встановити наявність кожного елемента визначення. Якщо для влади країни походження стане очевидним кон'юнктурний характер діяльності заявника, який прагне за допомогою хитрощів отримати притулок, то його діяльність може залишитися без уваги з боку влади і, відповідно, побоювання стати жертвою переслідування можуть виявитися безпідставними. якщо така діяльність все ж може стати причиною

переслідування, то така особа отримує право на статус біженця за умови дотримання всіх інших критеріїв визначення [102].

Таким чином, стан шукача притулку може виникати не тільки при перетинанні державного кордону, але й всередині держави у зв'язку з певними подіями в країні походження. В такому випадку, всі права та обов'язки, пов'язані з таким станом, чинні для особи з моменту виникнення обставин, які зробили її шукачем притулку *surplace*.

З урахуванням всіх вищенаведених особливостей, шукача притулку слід визначити як особу, яка звернулася до держави за отриманням статусу біженця, однак ще не отримала відповіді на своє звернення, або оскаржує негативну відповідь в судовому порядку.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ПРИТУЛОК В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

2.1. Забезпечення права особи на притулок в системі ООН

Шукачам притулку притаманний набір прав та обов'язків за міжнародним та національним правом, що є специфічним саме для цієї категорії осіб. Ці права та обов'язки будуть докладно розглянуті нижче. Однак, реалізація цих прав і обов'язків була б неможливою без наявності в особи самого базового права на притулок, яке повинно мати втілення як в міжнародному праві, так і в національному законодавстві окремих держав.

Право на притулок встановлюється Загальною декларацією прав людини як природне та невід'ємне право [122, с. 47]. Існування цього права забезпечує можливість особам користуватися іншими своїми природними й невід'ємними правами та гарантує захист цих прав від переслідувань. Водночас, у міжнародному праві не закріплений обов'язок держав надавати притулок особам на своїй території. Реалізація цього права залежить від суверенної волі держави [14, с. 133].

Міжнародні механізми, які забезпечують реалізацію права особи на притулок, існують на національному, регіональному (інтеграційному) та міжнародному рівнях.

На національному рівні практикується конституційне закріплення права на притулок (Німеччина, Португалія, Хорватія та ін.). Зокрема, в Конституції України у ст. 26 вказується, що «іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» [56], отже закріплено «класичний» підхід, за яким держава залишає за собою право надавати чи не надавати притулок. Інший підхід характерний для конституцій Азербайджану, Болгарії, Грузії, Угорщини, Чехії, зокрема у цих Основних законах закріплено зобов'язання надавати притулок. У деяких конституціях (Молдова, Польща) визнається право користуватися притулком

в державі, якщо держава цього не забороняє. Врешті, в конституціях може міститися посилання на Загальну декларацію (Андорра) [124]. Це відповідає нормі Декларації про територіальний притулок, згідно з якою притулок, наданий будь-якою державою на виконання свого суверенітету особам, які мають підстави посилатися на ст. 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, що борються проти колоніалізму, повинні поважатися усіма іншими державами, при цьому оцінка підстав для надання притулку відноситься до компетенції держави, яка надає притулок [29].

Права та обов'язки шукачів притулку закріплені в Конвенції про статус біженців 1951 року й протоколі до неї. На їхній підставі можна виділити чотири режими реалізації прав шукачів притулку: національний режим, режим держави походження, режим найбільшого сприйняття та преференційний режим, в рамках яких закріплюються гарантовані стандарти поведінки з шукачами притулку [22, с. 18].

Окрім універсальних міжнародних договорів, можна виділити деякі регіональні угоди, які регулюють положення шукачів притулку. Так, в американському регіоні чинна Американська конвенція про права людини і Картахенська декларація про біженців, які проголошують необхідність впровадження країнами регіону мінімальних стандартів поведінки з шукачами притулку на підставі Конвенції та Протоколу про біженців [45].

Інший підхід можна знайти у Конвенції Організації Африканської Єдності про конкретні аспекти проблем біженців в Африці, яка встановлює обов'язок держав надавати шукачам притулку можливість отримати громадянство приймаючої країни [194], тобто нею запроваджується національний режим. Відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року, такий режим передбачає таке ж ставлення до біженців, як і до власних громадян, тобто в такій ситуації шукач притулку виступає одночасно шукачем громадянства тієї країни, де він знаходиться. Застосування цього режиму обумовлює ряд питань, зокрема чи слід прирівнювати одна до одної процедури надання притулку та надання громадянства, адже шукач притулку

може і не прагнути отримати громадянство країни, де він отримує притулок. З одного боку, такий підхід радикально вирішує проблеми, пов'язані зі статусом шукача притулку чи біженця, з іншого, може призвести до самотійного порушення таких прав.

Слід відзначити, що хоча в Конвенції ОАЕ є посилання на Конвенцію про статус біженців, сама ця конвенція не містить вказівок на механізм впровадження національного режиму в законодавство держав. Нею вводиться зобов'язання докладати зусиль, аби гарантувати шукачам притулку їхні права. На практиці, однак, це гарантування неможливе без координації зусиль усіх держав, на що спрямована міжнародна система захисту шукачів притулку. На важливості міжнародного співробітництва в забезпеченні й захисті прав шукачів притулку та біженців наголошувалося Генеральною Асамблеєю ООН [143], УВКБ ООН [161], у міжнародних декларація [72].

Міжнародна інституційна система захисту супроводжує шукачів притулку з моменту їхньої першої заяви про потребу у міжнародному захисті і аж до остаточного врегулювання їхнього правового статусу через припинення ситуації пошуку притулку чи отримання можливості постійного проживання у новій країні, включаючи реєстрацію, визначення статусу, допомогу у переселенні, облаштування у новій країні, забезпечення реалізації принципу заборони вислання, за необхідності – добровільну репатріацію, тощо [159, с. 130].

Центральним інституційним елементом міжнародного захисту шукачів притулку є Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) – створена в 1949 році агенція ООН [7], що діє на підставі власного Статуту [118]. Хоча УВКБ ООН створена вже більше сімдесяти років тому, її діяльність зберігає величезну актуальність у зв'язку зі збереженням звичайних підстав для пошуку притулку, таких як переслідування в країні походження за конвенційними ознаками, так і появою нових загроз, таких як зміна клімату, що змушує людей мігрувати.

УВКБ ООН виступає в якості допоміжного органу Генеральної Асамблеї ООН. Остання обирає Верховного комісара ООН у справах біженців. Комісар діє в рамках наданих Асамблеєю повноважень, користуючись своїм визначеним мандатом статусом, що забезпечує Комісару достатню незалежність для здійснення функцій УВКБ. Цікаво, що протягом більшої частини свого існування УВКБ ООН діяло як тимчасовий орган, оскільки зберігалось бачення проблеми біженців як тимчасової, такої, що пов'язана з наслідками Другої Світової Війни, а потім колоніалізму. Вважалося, що зрештою проблема зникне, і УВКБ можна буде розформувати. Однак, у 2003 році резолюцією Генеральної Асамблеї було врешті визнано, що проблема біженців є тривалою і було скасовано часове обмеження на діяльність УВКБ, тобто його було перетворено на постійно діючий орган [74].

Керуючись вказівками Генеральної Асамблеї, Верховний Комісар може приймати два види актів: резолюції загального характеру, якими визначаються загальні основи діяльності ООН з захисту біженців і шукачів притулку, і ситуаційні резолюції, які стосуються окремих аспектів діяльності УВКБ, або діяльності в різних регіонах [206].

УВКБ ООН виконує два завдання: надання захисту шукачам притулку і біженцям та остаточне вирішення їхніх проблем [27, с. 253]. З цією метою він бере участь в гуманітарних зусиллях ООН, в тому числі, з репатріації та розселення [31].

Міжнародний захист біженців і шукачів притулку визначається як сукупність заходів з забезпечення всебічного захисту й ефективного користування правом притулку, безпечного виїзду з країни, де особа піддається переслідуванням, переміщення та в'їзду в країну притулку, забезпечення реалізації принципу заборони вислання, забезпечення тимчасового захисту, створення ефективних процедур розгляду заяв на міжнародний захист, забезпечення медичної допомоги, заборона

дискримінації, свобода від переслідувань у зв'язку зі зверненням за міжнародним захистом та ін. [192].

Інший напрямок діяльності УВКБ полягає в пошуку довготривалого розв'язання проблем окремих шукачів притулку та проблеми біженства як такої. В практиці склалося три основних варіанти: добровільне повернення, інтеграція чи переселення. Найкращим варіантом вважається добровільна репатріація, тобто повернення особи додому після припинення ситуації переслідування. УВКБ всіляко допомагає добровільному поверненню та створює для неї умови. Він надає репатріантам транспорт та матеріальну допомогу як безпосередньо у вигляді коштів та засобів, так і проектною допомогою для початку прибуткової діяльності, яка варіюється від культивування земельних ділянок до складних бізнес-проектів. Також надається допомога у відновленні власності, наприклад, відбудові будинків, що належали особі до втечі з країни походження [201].

Другий шлях, тобто інтеграція шукачів притулку, розглядається у випадках, коли неможливо здійснити добровільну репатріацію. Першим кроком до інтеграції є легалізація особи через отримання певного статусу в приймаючій країні, яким може бути статус біженця, право постійного проживання чи громадянство цієї країни. В прийнятому в 2005 році Висновку УВКБ ООН щодо місцевої інтеграції окреслено обставини, за яких така інтеграція стає належним довготривалим рішенням:

народження особи в країні притулку;

фактична відсутність можливості повернутися до країни походження в досяжному майбутньому;

поява в особи тісних соціальних, економічних, культурних чи сімейних зв'язків з країною притулку та фактична інтегрованість до суспільства країни притулку. Ці зв'язки повинні формуватися легально, тобто в умовах урегульованості перебування шукача притулку в країні щонайменше через подання заяви про надання міжнародного захисту [143].

УВКБ використовує триступеневу процедуру для інтеграції осіб до місцевого суспільства. В першу чергу, необхідно зупинити залежність особи від підтримки УВКБ та дозволити ній досягти самостійності. Це забезпечується через освіту, мовні курси та професійну підготовку, а також заходи з культурної інтеграції, які дозволяють особі самостійно існувати в суспільстві країни призначення. Професійна підготовка може включати підтримку бізнесових планів особи через кредитування та інституційну допомогу. Другим елементом інтеграційної стратегії виступає розбудова інституційної спроможності держав, в тому числі, через національне законодавство і практику щодо шукачів притулку, підтримка громадянських ініціатив в галузі допомоги шукачам притулку, таких як неурядові правозахисні організації та рухи, які займаються допомогою шукачам притулку й біженцям. Третім елементом є робота з широкими колами громадськості з метою полегшити інтеграцію шукачів притулку, створення клімату толерантності та запобігання дискримінації та ксенофобії [198].

Третьою опцією з вирішення проблеми біженців є переселення, яке застосовується в разі неможливості чи небажання шукача притулку повернутися в країну походження, або до країни, де він вперше звернувся за притулком. Ряд країн добровільно приймає шукачів притулку (наприклад, Швеція чи Фінляндія) за програмами переселення, якими керує УВКБ ООН та у відповідності до узгоджених квот [122, с. 55].

Разом з допомогою конкретним шукачам притулку, УВКБ ООН продовжує здійснювати зусилля з розв'язання проблеми біженства в цілому. Діяльність УВКБ в цьому напрямку складається з гуманітарної допомоги, координації зусиль держав, міжурядових та неурядових організацій з допомоги шукачам притулку й біженцям, а також з нагляду за виконанням Конвенції про статус біженців.

Гуманітарна допомога, що надається УВКБ в рамках гуманітарних зобов'язань ООН, включає в себе підтримку урядових та неурядових організацій у прийомі та захисті шукачів притулку, забезпеченні їхніх

потреб, добровільному поверненні, інтеграції або переселенні. На підставі спеціальних угод, УВКБ може призначати неурядові організації своїми виконавчими партнерами для роботи з шукачами притулку в певній державі або регіоні. УВКБ також розпоряджається всіма засобами, якими володіє для надання допомоги шукачам притулку, а також координує зусилля держав і партнерських організацій в розпорядженні наявними засобами [245].

Саме надання гуманітарної допомоги є головним повноваженням УВКБ ООН, яке від початку створювалося як гуманітарна організація. Проте воно є не єдиним і було доповнено функцією забезпечення ефективності процедур надання притулку в державах та процедур захисту міжнародними інституціями, а також ефективності матеріальних і процедурних гарантій, пов'язаних з притулком, таких як принцип заборони висилки.

Представництва УВКБ в різних країнах можуть самі розробляти критерії надання допомоги шукачам притулку в залежності від місцевих умов, враховуючи потребу в допомозі, можливостях регіонального представництва, ситуації в країні, можливостей країни, тощо. Водночас, такі критерії повинні відповідати спільним стандартам ООН та забезпечувати глобальну рівність шукачів притулку. Достатніми мінімальними стандартами вважаються наявність доступу шукачів притулку до допомоги ООН та її партнерських організацій, доступ до процедури міжнародного захисту, передбаченої національним законодавством приймаючої держави, допомога найбільш вразливим категоріям шукачів притулку, максимально швидке проведення необхідних процедур з клопотаннями про надання міжнародного захисту, особистий характер роботи (тобто всі дії здійснюються в особистому контакті з шукачем притулку), можливість оскарження відмов у наданні міжнародного захисту, конфіденційність шукачів захисту, урахування вікових та гендерних особливостей шукачів притулку [197].

Слід враховувати, що гарантії УВКБ розповсюджуються як на шукачів притулку, так і на біженців, а також на осіб без громадянства та частково внутрішньо переміщених осіб. Особливості роботи саме з шукачами

притулку встановлені Висновком УВКБ № 22 про захист шукачів притулку, відповідно до якого, шукач притулку може бути окремою особою, чие звернення за захистом слід розглядати індивідуально, так і частиною масового напливу осіб у зв'язку з кризовою ситуацією в країні походження. В такому випадку, всі такі шукачі притулку вважаються біженцями *prima facie*, однак в подальшому необхідно здійснити розгляд їхніх звернень за міжнародним захистом в індивідуальному порядку [143].

Для окремих регіонів керівними документами УВКБ можуть встановлюватися особливості роботи з шукачами притулку. Так, Генеральна Асамблея прийняла резолюцію «Допомога біженцям і переміщеним особам в Африці», в якій вказала на потребу у максимально швидкій та ефективній реєстрації шукачів притулку. Зокрема, це стосується осіб, які втратили документи в обставинах втечі, оскільки своєчасне встановлення особи й документування є центральними елементами оцінки потреби особи в міжнародному захисті. Цією ж резолюцією Генеральна Асамблея окреслила категорії шукачів притулку, які потребують особливої уваги та захисту, а саме жінок, дітей, людей похилого віку, осіб з обмеженими можливостями, представники ЛГБТ спільноти [79].

Так, жінки, які шукають притулку, можуть потребувати особливого захисту, оскільки вони можуть зазнавати переслідувань за гендерною ознакою (зазвичай, це розцінюється як переслідування за ознакою членства у соціальній групі), у вигляді сексуального рабства, сексуального насильства, каліцтва тощо. Також для них існує необхідність у захисті від дискримінації за ознакою статі. УВКБ ООН неодноразово наголошував, що шукачкам притулку слід надавати широкий пріоритетний міжнародний захист, який би гарантував безпеку і добробут таких жінок [144]. В спеціальному висновку УВКБ щодо ризиків для жінок та дівчат встановлюється необхідність визначення та оцінки особливих ризиків для жінок та дівчат у зв'язку з пошуком притулку [142]. Можливості жінок та дівчат в ситуації пошуку притулку повинні підтримуватися та розширюватися, що включає

забезпечення їхнього доступу до товарів та послуг, можливість отримання освіти та участі у вирішенні питань, які стосуються їхньої долі. Жінки повинні мати представництво в питаннях управління спільнотами шукачів притулку, наприклад, таборами, в яких вони розміщуються в приймаючій державі. Також необхідно забезпечувати відсутність будь-якої дискримінації жінок в реалізації їхніх прав [142].

Так само як і щодо жінок, УВКБ враховує особливі потреби деяких категорій шукачів притулку, зокрема осіб з інвалідністю чи обмеженими можливостями. Відповідно до Висновку УВКБ № 110, держави повинні гарантувати права таких категорій осіб з урахуванням їхніх особливих потреб та не допускаючи будь-якої дискримінації, в тому числі в економічній, соціальній та політичній сферах. Вони повинні мати рівний доступ до управління спільнотами у питаннях, в яких вирішується їхня доля, мати можливість представництва, не бути обмеженими в участі у соціальних програмах та можливості отримувати освіту. Сучасний підхід УВКБ до надання допомоги шукачам притулку з особливими потребами ґрунтується на Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю 2006 року. УВКБ застосовує стратегію з залучення осіб, які живуть з інвалідністю, до роботи в офісі УВКБ, його партнерських організаціях, а також в інших інституціях, які цілеспрямовано працюють з особами з обмеженими можливостями [8].

Великий інтерес становлять особливості роботи УВКБ ООН з окремими територіальними групами шукачів притулку, які відрізняються особливою уразливістю з в силу певних обставин. Найбільш відомою з таких груп є так звані палестинські біженці в Сирії. Ці особи перебувають на території Сирії з кінця 1940-х років, коли вони змушені були покинути свої домівки в Палестині через початок арабо-ізраїльського конфлікту. Сирія так ніколи і не надала ним громадянства та не інтегрувала до свого суспільства. Отже, палестинські біженці в Сирії, а зараз вже їхні нащадки, продовжують потребувати міжнародної допомоги і захисту.

Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 302 було в 1949 році засновано допоміжну установу – Близькосхідне агентство ООН для допомоги палестинським біженцям та організації робіт (БАПОР). Діяльність УВКБ ООН та БАПОР тісно пов'язані та координуються. БАПОР надає послуги безпосередньо палестинцям в Сирії у співробітництві з місцевою владою [80]. Згодом юрисдикція БАПОР була розширена на осіб, які змушені були шукати притулку внаслідок подальших арабо-ізраїльських конфліктів, наприклад, війни 1967 року. Територіально юрисдикція БАПОР була розширена на Ліван, Сирію, Йорданію, Єгипет та сектор Газа [27, с. 24]. Хоча БАПОР і вповноважена допомагати шукачам притулку, однак міжнародний захист ним може надати лише приймаюча держава. Проблемою є те, що Сирія та Йорданія не є сторонами Конвенції 1951 року, а Палестина не може стати її стороною через відсутність достатнього міжнародного визнання. Можливість надання статусу біженця шукачам притулку з Сирії визначається виключно домовленістю між БАПОР та конкретною близькосхідною державою [175].

Розгляд діяльності УВКБ в гуманітарній сфері демонструє, що протягом його існування ця сфера еволюціонувала від реагування на існуючу проблему до проактивного підходу, спрямованого на запобігання ситуації біженства, переважно через роботу з країнами походження потенційних шукачів притулку [218, с. 7]. При цьому, УВКБ застосовує цілий арсенал прийомів та засобів з захисту різних категорій вимушених мігрантів в залежності від ситуації в країні походження. Застосування такого цілісного підходу ґрунтується на положенні пункту дев'ятого Статуту УВКБ, який наділяє Верховного Комісара правом займатися будь-якими видами діяльності, що визначаються Генеральною Асамблеєю.

Комплексний підхід УВКБ до проблеми шукачів притулку проявляється в розширенні його мандату. Так, в другій половині XX століття поширеними стали ситуації локальних конфліктів, в яких особи почали переміщуватись в пошуках притулку не в інші країни, а всередині своєї

країни. Поряд з біженцями виникає категорія внутрішньо переміщених осіб. Формально такі особи продовжують перебувати під юрисдикцією країни походження і можуть користуватися її захистом, однак існують підстави для надання ним також міжнародної підтримки і захисту [27, с. 313].

Вперше проблема внутрішньо переміщених осіб була визнана щодо Судану в 1972 році [81]. В подальшому, проблематика захисту внутрішньо переміщених осіб була розвинута в інших резолюціях Генеральної Асамблеї. Так, в резолюції 48/116 зазначається, що гуманітарна допомога повинна надаватися особам, які опинилися в ситуації внутрішнього переміщення у своїй країні постійного проживання тоді, коли обставини такого переміщення потребують особливого досвіду та можливостей УВКБ ООН, особливо у випадках, якщо це сприятиме вирішенню проблем біженців [117]. Разом з тим, не всі внутрішньо переміщені особи мають право на отримання допомоги від УВКБ. Надання такої допомоги обмежується такими факторами як наявність безпечних умов для надання допомоги, які надаються державою чи недержавними збройними групами, які контролюють частину державної території. Також УВКБ бере до уваги перспективу надання пошуку притулку в інших країнах в ситуації, що почалася як ситуація внутрішнього переміщення. Отримання допомоги з боку УВКБ в якості внутрішньо переміщеної особи не повинно заважати подальшій участі особи у програмах підтримки шукачів притулку [115, с. 30].

Оскільки однією з головних цілей УВКБ на період до 2021 року є посилення участі в ситуаціях внутрішнього переміщення, було розроблено новий механізм підтримки осіб в ситуаціях внутрішнього пошуку притулку через діяльність так званих кластерів [32].

Кластером є група організацій, що ведуть гуманітарну діяльність в рамках одного сектору. Взаємодія всередині кластеру допомагає подолати прогалини та дублювання в діяльності таких організацій та підвищити ефективність допомоги в надзвичайних ситуаціях. УВКБ ООН координує

діяльність кластерів на вищому рівні, забезпечуючи їхню постійну готовність до викликів та виконання пріоритетних завдань [188].

Прикладом кластерної діяльності УВКБ за кластером «захист», що наразі активно розвивається, є участь УВКБ у боротьбі з торгівлею людьми, тобто недопущення використання ситуації пошуку притулку для транскордонного переміщення людей з метою їхнього продажу чи комерційної експлуатації. Діяльність УВКБ ООН тут здійснюється по двох напрямках:

неприпущення того, аби особи, якими опікується УВКБ, зокрема шукачі притулку, стали жертвою торгівлі людьми;

забезпечення особам з числа тих, ким опікується УВКБ ООН, які вже стали жертвами торгівлі людьми, можливості відновити нормальне життя та повернутися до країни походження, або отримати притулок в іншій країні [103].

Діяльність УВКБ здійснюється в умовах так званої змішаної міграції, тобто ситуації, коли переміщення осіб викликається різноманітними причинами. Початковим поштовхом може бути ситуація переслідування, однак подальший рух особи через кордони зумовлюється такими факторами як пошук кращого життя, неможливість отримати допомогу в першій країні прибуття, торгівля людьми, тощо. Часто таке переміщення здійснюється без необхідних документів, що робить осіб уразливими для злочинної діяльності у формі торгівлі людьми та інших незаконних дій, а також до зловживань з боку державних органів та посадовців, аж до катувань і жорстокого поводження. В такій ситуації, для УВКБ вкрай важливим стає виявлення дійсних шукачів притулку в потоці легальної та нелегальної міграції, встановлення справжніх причин виїзду людини з місця постійного проживання та надання таким особам допомоги через пошуку довготривалих рішень.

Для умов змішаної міграції УВКБ розроблено так званий «Десятикомпонентний план дій щодо захисту осіб та змішаної міграції»,

розроблений для полегшення застосування норм про шукачів притулку в рамках загальних міграційних політик, яким було встановлено такі компоненти як: співробітництво між основними партнерами; збір й аналіз даних; забезпечення захисту при в'їзді; організація прийому; механізми складання особистих справ і передачі на розгляд; диференційовані процеси і процедури; варіанти рішень для біженців; рішення проблем, пов'язаних з вторинними переміщеннями; домовленості про повернення осіб, які не є біженцями, і альтернативні варіанти міграції; інформаційна стратегія.

Так, основним завданням співробітництва між ключовими партнерами є забезпечення того, аби політика в галузі міграції держав брала до уваги потребу у міжнародному захисті шукачів притулку. Виконавчі партнери УВКБ при цьому визначають маршрути пересування шукачів притулку, можливості їхнього матеріального забезпечення та ін., з метою реалізацію довгострокових рішень [204].

У рамках Десятикомпонентного плану відбувається співпраця урядів та неурядових організацій з захисту та допомоги шукачам притулку. Така співпраця передбачає визнання урядами обов'язку співробітничати з УВКБ ООН в механізмі, визначеним Конвенцією 1951 року, підтримання взаємодії між урядом й приватними організаціями, співпраця зі спеціалізованими установами ООН, консультування з питань, що становлять взаємний інтерес. Станом на 2018 рік, УВКБ має широке коло партнерських організацій (глобально більше дев'ятистам), зокрема урядові агенції, національні та міжнародні неурядові організації. До найбільш відомих та впливових партнерських організацій УВКБ належать:

Управління Верховного комісара ООН з прав людини, в співробітництві з яким УВКБ сприяє утвердженню загальновизнаних прав людини для біженців, шукачів притулку, внутрішньо переміщених осіб та осіб без громадянства. Наприклад, у рамках цієї співпраці відбувається покращення захисту найбільш вразливих категорій шукачів притулку, таких як жертви гендерних переслідувань чи насильства [6];

Міжнародна організація праці, співробітництво з якою сприяє покращенню захисту соціальних прав осіб, якими опікується УВКБ, зокрема захисту них від примусової праці, експлуатації та торгівлі людьми, а також забезпечення ним можливості самостійно працювати та власною працею підтримувати достатній життєвий рівень. Так, наприклад, під час сирійської кризи МОП підготувала стратегію, спрямовану на працевлаштування сирійських осіб, що були переміщені внаслідок конфлікту, незалежно від визнання за ними статусу біженця [222];

Міжнародна морська організація, яка відповідає за порятунок людей на морі, а також розробляє правила щодо переміщення людей морем. Співпраця з нею важлива для УВКБ в світлі потоків шукачів притулку, які легально чи нелегально використовують морський транспорт. Зокрема, в 2004 році ММО ухвалила поправки до Конвенції з охорони людського життя на морі (СОЛАС), які стосувалися допомоги шукачам притулку і біженцям, врятованим у морі. В рамках своєї компетенції, ММО запровадила Циркулярний документ з рекомендаціями щодо заходів проти незаконного перевезення мігрантів морським шляхом. В 2006 році було прийнято також керівництво щодо принципів і практик спасіння на морі біженців та мігрантів [146].

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН допомагає УВКБ в питаннях міграції в сільських районах, та у залученні мігрантів, шукачів притулку і біженців з досвідом праці на землі до ведення сільського господарства як довготривалого рішення з їхнього розміщення на новому місці;

Міжнародна організація міграції забезпечує координацію зусиль держав в забезпеченні допомоги усім мігрантам, в тому числі вимушеним мігрантам та шукачам притулку. В співробітництві з УВКБ, МОМ може керувати таборами вимушених переселенців. Вона допомагає розробці рішень проблем міграції для окремих регіонів [199].

Важливу роль грає співробітництво УВКБ з Міжнародним Комітетом Червоного Хреста та Червоного Півмісяця. Ця організація покликана забезпечувати реалізацію положень міжнародного гуманітарного права, в тому числі, в сенсі подолання наслідків війни. Тому питання переслідувань в збройних конфліктах та захисту осіб, які шукають притулку від таких переслідувань, безпосередньо належать до компетенції МКЧХ. Зокрема, МКЧХ може надавати первинну допомогу в таборах розміщення шукачів притулку, допомагати в пошуку та возз'єднанні родин, тощо.

При розгляді взаємодії УВКБ з партнерами слід брати до уваги особливості його повноважень щодо держав. Так, відповідно до ст. 35 Конвенції про статус біженців, на Комісара покладається спостереження за виконанням Конвенції державами. Фактично, це означає контроль над діяльністю держав-членів щодо виконання Конвенції, який, втім, формально не закріплений [27, с. 46]. Саме відсутність конвенційних механізмів контролю підштовхує УВКБ діяти через мережу партнерських організацій, які дозволили б налагодити в них політичну, економічну, правову та соціальну роботу з допомоги у конкретних ситуаціях переміщення.

2.2. Право на пошук притулку в праві Ради Європи та Європейського Союзу

Основи правового статусу шукачів притулку за міжнародним правом та за національним правом будь-якої держави визначаються загальним правом прав людини. Права людини становлять основу статусу, що належать всім індивідам в силу належності до людства. В різних регіонах обсяг та наповнення таких прав можуть відрізнятися. Так, у країнах-членах Ради Європи шукачам притулку належать права, встановлені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, незалежно від того, громадянами якої країни вони є. Також шукачі притулку можуть користатися додатковим міжнародно-правовим захистом за допомогою механізмів Ради

Європи, таких як Європейський суд з прав людини. Над міжнародно-правовим статусом людини надбудовуються всі інші належні шукачам притулку права. Це права іноземців, що дещо відрізняються в національному праві держав, а також специфічні права, притаманні особі саме як шукачу притулку.

При розгляді прав шукачів притулку як частини корпусу міжнародно-визнаних прав людини необхідно брати до уваги основоположний принцип сучасного міжнародного права прав людини – принцип поваги до прав людини [65, с. 186-208]. На цьому принципі будується вся договірна універсальна і регіональна система захисту прав людини, цей принцип пронизує міжнародну практику, визначаючи стандарти, яких мають дотримуватися держави відносно кожної людини, що перебуває під їхньою юрисдикцією чи контролем.

В сучасному міжнародному праві спостерігається трансформація міжнародного права притулку з інституту міжнародного права прав людини на окрему галузь міжнародного права. Ця галузь становить собою сукупність правових норм, принципів і практики, спрямованих на захист осіб, які вимушені покинути місце свого постійного проживання через загрозу їхньому життю, здоров'ю, свободі, чи аналогічні загрози їхнім близьким. За своєю сутністю, право притулку ширше за право біженства чи міграції. Воно виходить з того, що особа, яка вимушена шукати притулку, перебуває в особливо вразливому становищі і потребує особливого захисту. Право притулку певним чином протистоїть раннім підходам в праві біженців, які прив'язувалися до конкретної ситуації чи країни походження. В сучасному праві притулку, прив'язка відбувається до людини і супроводжує людину доки її проблема не буде розв'язана, незалежно від того, чи є людина внутрішньо переміщеною особою, шукачем притулку в іншій країні, біженцем.

Міжнародне право притулку є пов'язаним з іншими галузями міжнародного права, спрямованими на захист людини – міжнародним правом

прав людини і міжнародним гуманітарним правом. Вони пов'язані вже своєю концептуальною основою, що полягає у захисті людини від зловживань з боку держави. Деякі норми цих галузей права є подібними чи навіть тотожними, а інші взаємодіють та взаємно доповнюють одна одну, дозволяючи долати прогалини в чинному міжнародному регулюванні захисту людських прав. Нарешті, ці галузі права діють однаково для всіх людей, незалежно від того чи вони є громадянами держави, чи ні. З'являється своєрідна «захисна сітка» для всіх людей, система взаємопов'язаного компліментарного захисту, де міжнародне право прав людини суттєво покращує захист вимушених переселенців, а міжнародне право притулку розширює коло охоплення міжнародного права прав людини, разом же вони підтримують міжнародне гуманітарне право. Створюється система гарантій для людини від моменту перебування в ситуації збройного конфлікту, до моменту досягнення тривалого рішення, незалежно від того, чи пов'язане воно з переселенням в іншу країну, чи поверненням до своєї [48, с. 21].

Водночас, міжнародне право притулку лишається неоднорідним. Важко не погодитися з О. Р. Поєдинок у том, що спостерігається нагальна необхідність в ухваленні нового міжнародного акту, який би замінив Конвенцію 1951 року, систематизував і кодифікував чинне міжнародне право і практику щодо шукачів притулку і біженців [76, с. 260]. Наразі права шукачів притулку врегульовані численними глобальними, регіональними та міжнародними угодами, які або стосуються загальних питань прав людини, або безпосередньо прав шукачів притулку, або врегульовують окремі вузькі питання, що є дотичними до прав та обов'язків шукачів притулку. Також до корпусу міжнародного права щодо прав шукачів притулку належать судові рішення міжнародних судів, практика держав, та в деяких випадках національне законодавство і практика.

Для цілей встановлення співвідношення між загальними міжнародними зобов'язаннями та зобов'язаннями за окремими регіональними угодами, такими як право Ради Європи та право ЄС, доцільно скористатися

запропонованою В. І. Чуєнко класифікацією міжнародних договорів про права біженців, яка ґрунтується на критерії рівнів універсальності та регіональності [122, с. 81]. Хоча ця класифікація запропонована відносно зобов'язань, які впливають з права біженців, вона застосовна також і до зобов'язань, пов'язаних з ситуаціями пошуку притулку.

Відповідно до запропонованої класифікації, право притулку існує на трьох рівнях:

міжнародному, який включає двосторонні та багатосторонні універсальні та регіональні договори щодо прав людини, щодо шукачів притулку і біженців, дотичні до їхніх прав договори, а також рішення міжнародних органів і практика міжнародних судів щодо шукачів притулку;

право регіональних організацій, включаючи первинне і вторинне право, право інтеграційних об'єднань;

національне законодавство, судові рішення і практика правозастосування.

Слід відзначити, що від правильного визначення співвідношення зобов'язань за регіональними та міжнародними договорами, які належить виконувати державі, залежить обсяг захисту прав, а отже і доля окремих шукачів притулку. Вважається, що держави окремих регіонів володіють можливістю надавати шукачам притулку захист ширший за той, що встановлений загальними міжнародними договорами. До таких більш широких режимів і належать право Ради Європи і право Європейського Союзу.

У рамках Ради Європи та Європейського Союзу сформувалася власна система права на притулок. Від початку, вона була частиною загальносвітової системи, що існувала в ООН. Так, за Декларацією Ради Європи про територіальний притулок, держави-члени Ради взяли на себе зобов'язання надавати притулок будь-якій особі, що піддається переслідуванню з конвенційних підстав, а також будь-якій іншій особі, які

держави-члени вважатимуть за потрібне надати притулок з гуманітарних міркувань [153].

При розгляді діяльності європейських інституцій щодо притулку слід брати до уваги, що Європейський Союз проводить самостійну політику в цій галузі. Її формування пов'язане з прийняттям в 2007 році Лісабонського договору. Лісабонський договір значно розширив компетенцію ЄС в області притулку та імміграції. По-перше, Договір передбачив особливу роль ЄС у формуванні «загальної політики» в області притулку та імміграції (як легальної, так і нелегальної) та відповідно уповноважив його на розробку уніфікованих стандартів і «поступове введення інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами». Договір передбачає, що ЄС формує спільну політику в області притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах, яка заснована на солідарності між державами-членами і справедлива по відношенню до громадян третіх держав. Для досягнення цих цілей Договір також передбачає, що ЄС повинен розвивати загальну політику у сфері області притулку, додаткового захисту і тимчасового захисту для надання належного правового статусу будь-якому громадянину третьої країни, якому необхідний міжнародний захист, відповідно до Конвенції про статус біженців і протоколу до неї [30].

Визнання необхідності застосування і дотримання міжнародних принципів відображено в різних регламентах, директивах і рішеннях інститутів ЄС і прямо підтверджено в останній судовій практиці Суду ЄС. Однак слід зазначити той факт, що вони не завжди беруться до уваги. Проблема, в разі якщо політика або мета визначена, полягає в скороченні числа незаконних мігрантів, включаючи осіб, які шукають притулку, які покидають Північну Африку і прямують до Європи, і спробах застосування такого підходу так, щоб вона вписувалася в рамки принципу або правила. Інший підхід полягає в чіткому розумінні застосовного права - заборони дискримінацій, принципу невислання, нелюдського або такого, що принижує людську гідність поводження і покарання [27, с. 446].

Договір уповноважує інститути ЄС приймати нормативні акти для розвитку спільної європейської системи притулку, заснованої на уніфікованих стандартах, в наступних сферах:

загальний порядок надання притулку для громадян третіх держав;

загальний порядок надання додаткового захисту для громадян третіх держав, які, не маючи правових підстав на отримання європейського притулку, потребують міжнародного захисту;

загальна система тимчасового захисту переміщених осіб в разі масового напливу;

загальні процедури надання або відмови в наданні уніфікованого притулку або додаткового захисту.

Також Договір розширює повноваження Європейського Союзу щодо прийняття нормативно-правових актів для визначення всіх прав іммігрантів з третіх держав, які на законних підставах проживають в державах-членах ЄС, включаючи їхнє право на переселення та проживання в іншій державі-члені. Фактично єдиним питанням, що знаходиться в компетенції органів державної влади держав - членів ЄС, є ухвалення рішення про кількість цивільних з держав, які не є членами ЄС, яких вони готові прийняти безпосередньо з третіх держав. Крім того, Лісабонським договором було скасовано обмеження, що містилися в Амстердамському договорі, відносно юрисдикції Суду ЄС в галузі притулку та міграційної політики.

У Лісабонському договорі згадується також Хартія основних прав ЄС, завдяки чому її положення набули юридично обов'язковий характер. У Хартії міститься ряд статей, які можуть бути застосовані для захисту прав вимушених мігрантів. Йдеться, перш за все, про ст. 18, яка містить зобов'язання держав-учасниць Хартії гарантувати право на притулок, а також про ст. 19, яка забороняє колективну вислання та видворення до держави, в якій особа може бути піддана смертної кари, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню і покаранню. Текст статей ґрунтується на ст. 63 Договору про заснування Європейської Спільноти,

відтепер заміненої ст. 78 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка зобов'язує Союз дотримуватися положень Конвенції про статус біженців 1951 року. Щодо статті 19, пункт 1 цієї статті має таке ж значення і таку ж дію, як і стаття 4 Додаткового Протоколу № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини 1950 року (ЄКПЛ) щодо колективного вислання. Він ставить за мету гарантувати, щоб кожне прийняте рішення слугувало об'єктом спеціального розгляду, і щоб за допомогою єдиної заходу неможна було здійснювати вислання всіх громадян певної держави.

Грунтуючись на положеннях Хартії, можна зробити висновок, що право на надання притулку перетворилося у ній на право людини, а Хартія укріплює захист, який надається міжнародним правом, покладаючи на європейські держави обов'язок дотримуватися регіональних та міжнародних правових норм що надають не тільки право шукати притулку, але й право його надавати.

Нині в ЄС діє досить об'ємний пакет нормативних актів, прийнятих органами Європейського Союзу, з питань біженців та вимушеної міграції. Ці документи встановлюють мінімальні стандарти і процедури, які використовуються при розгляді клопотань осіб, які шукають притулку, що визначають статус біженців і роль органів державної влади держав-членів ЄС. В якості основних слід виділити наступні.

По-перше, Регламент Ради Європейського союзу № 343/2003 від 18 лютого 2003 року, що встановлює критерії і механізми визначення держави-члена, відповідального за розгляд клопотання про надання притулку, поданого в одній з держав-членів громадянином третьої держави або особою без громадянства. Даний Регламент в доктрині міжнародного права також отримав назву «Дублін-II». З самого початку Регламент був далеко неідеальним документом. Згодом в рамках ЄС були вироблені пропозиції щодо його зміни. У зв'язку з цим він став предметом вивчення з боку УВКБ ООН, що надало свої зауваження. Результатом спільної роботи УВКБ ООН та ЄС став документ, який містив важливі пропозиції щодо зміни Регламенту

і позицію УВКБ ООН. Зокрема, останнім визначено необхідність розширення сфери застосування Регламенту, який поширювався на вимоги про надання статусу біженця за Конвенцією про статус біженців 1951 року, і відзначив, що дане формулювання суперечить правовим змісту поняття «міжнародний захист», передбаченому в Директиві Ради ЄС 2004/83. Крім того, було запропоновано розглядати в якості клопотань про надання притулку, поданих відповідно до Дублінської системи, клопотання, подані не тільки на території і на кордоні, але і в «транзитних зонах» держав-членів ЄС [224]. Змінений регламент отримав назву «Дублін-III».

По-друге, Директива Ради 2004/83 / ЄС від 29 квітня 2004 року про мінімальні стандарти для визначення і статусу громадян третьої держави або осіб без громадянства як біженців або осіб, які потребують міжнародного захисту (Кваліфікаційна детектива) [148]. Директивою вводиться поділ шукачів притулку на біженців та осіб, які потребують інших форм міжнародного захисту (додатковий захист). Визначення біженця співпадає з конвенційним визначенням 1951 року. Щодо особи, яка потребує додаткового захисту, Кваліфікаційна детектива встановлює, що така особа – це громадянин третьої держави або особа без громадянства, яка не підпадає під визначення поняття «біженець», але щодо якої було доведено наявність цілком обґрунтованих побоювань, що дана особа при поверненні до держави походження або звичайного проживання, зіткнеться з реальним ризиком нанесення серйозної шкоди, і яка не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок такого ризику. Деякі положення Директиви вимагали уточнення в проясненні в національному законодавстві держав - членів ЄС. Це підтверджують, зокрема, звіти органів ЄС. Так, у звіті Європейської комісії зазначається, що ст. 13 і 18 Директиви накладають зобов'язання надати статус біженця і особам, які мають право на додатковий захист, які потрапляють під дію Директиви [205]. Однак внутрішнє законодавство деяких держав-членів ЄС не вимагає надання статусу на

обов'язковій основі як щодо статусу біженця, так і щодо додаткового захисту.

УВКБ ООН, у свою чергу, у коментарі до Директиви висловило стурбованість фактичним обмеженням визначення поняття «біженець» громадянами третіх держав та особами без громадянства і рекомендувало при імплементації Директиви держави уточнювали в своєму законодавстві, що захист відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року повинен надаватися всім особам, які підпадають під визначення поняття «біженець», що міститься в Конвенції про статус біженців 1951 року [223].

Директива також містить мінімальні стандарти прав і привілеїв, що надаються у зв'язку із захистом, а також привілеїв, якими користуються члени сім'ї біженця або особи яка користується додатковим захистом. Право на користування притулком або надання притулку було навмисно не включено до Директиви. Однак встановлення таких мінімальних умов є позитивним кроком до поліпшення процедур з надання притулку в державах, які є новими членами ЄС та діючі процедури яких не відповідають даним мінімальним стандартам. Директива також є першим правовим актом, що встановлює зобов'язання держав - членів з надання додаткового захисту [186].

Європейські держави по-своєму застосовують положення Конвенції про статус біженців 1951 року та по-своєму тлумачать окремі елементи наданого нею визначення біженця. Органи ЄС намагалися привести до єдиного знаменника позиції держав-членів. Наприклад, Рада ЄС прийняла в 1996 р спільну позицію щодо застосування поняття «біженець». Даний документ передбачає, що визначення статусу біженця базується на критеріях, відповідно до яких компетентні національні органи виносять рішення про надання особі, що подає клопотання про надання притулку, захисту згідно з Конвенцією про статус біженців. Цей документ має відношення до застосування критеріїв, як визначено в ст. 1 вищезгаданої Конвенції. Він жодним чином не впливає на умови, згідно з якими держава-

учасниця може у відповідності з її національним законодавством дозволити особі залишитися на своїй території, якщо її безпеку або фізичний стан може опинитися в небезпеці, в разі якщо ця особа повинна було б повернутися в свою країну внаслідок обставин, що не враховані в Женевській конвенції 1951 року, але які становлять причину для неповернення в державу походження.

При узгодженні спільної позиції з питань притулку деякі європейські країни (зокрема, Франція, Німеччина, Італія та Португалія), не бажаючи приймати біженців на своїй території, прийняли рішення обмежити тлумачення ст. 1 Конвенції 1951 року, визначивши, що переслідування особи повинно виходити або безпосередньо від держави, або групи осіб, за умови, що органи державної влади сприяли вчиненню ними такого переслідування або не протидіяли його існуванню. Судова практика судів Франції сформувала досить широке тлумачення поняття «органи державної влади». Вони включають міністерство оборони, міністерство охорони здоров'я, МЗС та ін., При цьому основною характеристикою має бути участь особи прямо або побічно в здійсненні державної влади.

Люксембурзький адміністративний суд при визначенні обґрунтованості побоювань переслідування спирається на поняття реального, індивідуального, конкретного ризику і обґрунтованого страху. Він іноді вимагає наявності високого ступеня ймовірності переслідування в найближчому майбутньому. Це виходить за межі положень ст. 1 Конвенції 1951 року. Крім того, суд часто не враховує особисту ситуацію особи, що клопоче про надання притулку і її попередні дії, або дії інших осіб, які мають відповідний зв'язок з особою, що клопоче. Положення в державі походження особи, що звертається за притулком, також не береться до уваги в достатній мірі. Що стосується встановлення причинно-наслідкового зв'язку між переслідуванням і його ознаками, перерахованими в Конвенції 1951 року, Суд ЄС часто констатує її відсутність, підкреслюючи в багатьох випадках

приватний характер фактів, не розвиваючи свої судження. Це особливо стосується тлумачення поняття «соціальна група» [16, с. 192].

В рамках ЄС набула поширення ідея про створення спільної європейської системи притулку, у зв'язку з цим у 2007 році Комісія ЄС прийняла «Зелену книгу» про майбутню спільну європейську систему притулку. У цьому документі містяться важливі положення щодо подачі клопотань про надання притулку, умов прийому осіб, які шукають притулку, та їх захисту.

З першого питання Комісія ЄС запропонувала:

розширити можливості подачі клопотань про надання притулку, удосконалюючи захист осіб, які шукають притулку, які подають клопотання на кордоні;

гармонізувати внутрішньодержавні правила, що діють в сферах, які охоплені або частково охоплені положеннями, виробленими на першому етапі, зокрема, щодо якості процедури прийняття рішень, оцінки відповідних документів, що пред'являються шукачами притулку, і процедур оскарження рішень;

повторно оцінити механізми процедури, вироблені на першому етапі гармонізації, зокрема: поняття «безпечна держава походження», «третя безпечна країна», «європейська третя безпечна країна».

З другого питання Комісія ЄС рекомендувала обмежити права на оцінку, передбачені діючими положеннями Директиви Ради 2003/9/ЄС про встановлення мінімальних стандартів прийому осіб, які шукають притулку, в державах-членах. Такі обмеження стосуються: доступу до ринку праці; форм і стандартів істотних умов прийому.

Що стосується третього питання - захисту осіб, які шукають притулку, то Комісія ЄС запропонувала вжити таких заходів:

гармонізувати більшою мірою критерії прийнятності заяв про надання притулку;

уточнити визначення понять, які використовуються для встановлення підстав для надання захисту;

конкретизувати перелік і правовий зміст прав і привілеїв, пов'язаних з наданням захисту, особливо тих, що стосуються дозволу на проживання, соціального забезпечення і охорони здоров'я, освіти і зайнятості;

ввести єдиний статус, який застосовувався б до всіх осіб, які шукають притулку, або додаткового захисту;

визначити правовий статус, що надається особам, які не мають права на міжнародний захист відповідно до правових систем, створених на першому етапі, але згідно з чинним міжнародним правом володіють правом на захист від примусового повернення чи видворення;

заснувати систему взаємного визнання рішень органів державної влади держав-членів ЄС, що стосуються надання притулку.

У 2008 р Рада ЄС розробила і прийняла Європейський договір про міграцію та притулок, який закріпив п'ять основних зобов'язань, що повинні були стати основою для прийняття конкретних заходів. Зокрема, було запропоновано заснувати «Європу притулку» («Europeofasylum»), Загальну європейську систему притулку. Для цього Європейський Рада ухвалила:

заснувати в 2009 р Європейське бюро з підтримки, яке повинно спростити обмін інформацією, аналіз і обмін досвідом між державами-членами ЄС і здійснювати співробітництво між відомствами, що розглядають клопотання про надання притулку. Це бюро не наділене повноваженнями щодо розгляду клопотань і прийняття рішень, але використовує загальний досвід держав походження з метою надання допомоги відповідно до національних практик держав-членів ЄС, процедур і рішень між собою;

організувати єдину процедуру надання притулку, що включає загальні гарантії, і визначити єдиний правовий статус біженців і осіб, які отримують додаткову допомогу;

встановити процедури, які застосовуються у випадках масового напливу біженців в держави-члени, які дозволять спрямовувати посадових осіб з інших держав-членів для надання допомоги;

зміцнити співпрацю між УВКБ ООН та державами-членами ЄС для забезпечення більш ефективного захисту осіб за межами території держави-члена ЄС;

рекомендувати державам-членам організувати навчання персоналу, відповідального за контроль на зовнішніх кордонах ЄС, в тому, що стосується прав і обов'язків, пов'язаних з міжнародним захистом [158].

Іншою регіональною міжнародною організацією, в компетенцію якої входять різні аспекти вимушеної міграції та вирішення проблем біженців, є Рада Європи. Її Статут містить досить широке визначення цілей організації, зокрема «підтримка подальшого здійснення прав людини і основоположних свобод» [114].

Співробітництво держав у рамках Ради Європи здійснюється в декількох формах. Через Комітет Міністрів організація встановлює стандарти, розробляючи міжнародні договори і рекомендації для держав-членів. Він здійснює моніторинг умов утримання й поводження з біженцями та шукачами притулку в європейських країнах; зокрема, за допомогою відвідувань Комісаром Ради Європи з прав людини та представниками Європейського Комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує людську гідність поводження чи покарання (КЗК). Заснований в рамках Ради Європи, Європейський суд з прав людини розглядає конкретні випадки порушень при розгляді справ за Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Він також намагається підвищувати обізнаність про проблеми біженців і обов'язки органів державної влади держав-членів, поширюючи інформацію й проводячи навчання державних чиновників [198].

Виходячи з того положення, що «право притулку є невід'ємною частиною європейських традицій» [163], Асамблея Ради Європи прийняла

велику кількість рекомендацій про право притулку, а Рада міністрів створила ряд резолюцій, декларацій або рекомендацій, а в 1977 році заснувала окрему структуру – Спеціальний комітет експертів з правових аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства. Прийняті ініціативи не призвели до створення прямих зобов'язань держав-членів Ради Європи щодо притулку. Проте, розроблені документи, навіть не маючи обов'язкової юридичної сили, свідчать про наявність політичної волі Ради Європи щодо забезпечення в європейських державах ефективного міжнародного захисту осіб, які шукають притулку, при цьому такий захист часто виходить за межі міжнародного захисту, передбаченого Конвенцією 1951 року.

Після невдалої спроби прийняти конвенцію про притулок у 1977 році на Конференції ООН з територіального притулку, дискусію було вирішено продовжити в Раді Європи. У цьому ж році була прийнята відповідна декларація, але не конвенція. Серйозне обговорення питання про «державу першого притулку» або «захисту в іншому місці» почалося в 1981 році. Переговори з цієї проблеми характеризувалися розбіжностями між державами першого і другого притулку щодо обсягу їх зобов'язань [16, с. 47].

Перший проект конвенції, підготовлений Спеціальним комітетом експертів з правових аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства, передбачав, що основною метою Конвенції буде встановлення правил, які дозволять уникнути ситуації, коли особи, які шукають притулку, не можуть знайти державу, яка розгляне їх клопотання, згідно із демократичними і гуманітарними традиціями держав-членів Ради Європи, і які забезпечать справедливий розподіл тягара між які беруть участь державами. Наступний проект 1982 року передбачав наступне, що той факт, що особа, яка клопоче про притулок, законно перебуває принаймні шість місяців на території іншої держави-члена розглядається як свідчення наявності міцного зв'язку, але в Комітеті так і не змогли прийти до

компромісу з даного питання. Проект також передбачав, що зобов'язання, які впливають з угоди, не повинні порушуватися застосуванням договорів про реадмісію, стороною якого є відповідна держава, на тій підставі, що останні не призначалися для застосування до біженців та осіб, які шукають притулку [169, с. 26-27].

Незважаючи на те, що вся робота в рамках Ради Європи з питання притулку не була успішно завершена, необхідно визнати, що в рамках Ради Європи було розроблено ряд важливих міжнародних угод в галузі вимушеної міграції, серед яких:

1. Європейська угода про скасування віз для біженців 1959 року. Відповідно до Угоди біженці, які законно проживають на території однієї з Договірних Сторін, звільняються, відповідно до Угоди та на умовах взаємності, від обов'язку отримувати візи для в'їзду на територію або виїзду з території іншої договірної сторони через будь-який кордон [35].

2. Європейська угода про передачу відповідальності за біженців 1980 року [34]. Згідно із статтею 1 цієї Угоди, поняття «біженець» означає особу, щодо якої застосовується Конвенція про статус біженців 1951 року або, в залежності від конкретного випадку, Протокол, що стосується статусу біженців 1967 року. Відповідно до Угоди відповідальність вважається переданою після закінчення дворічного періоду фактичного і безперервного перебування в іншій державі за згодою його влади або раніше, якщо друга держава дозволила біженцю залишитися на її території або на постійній основі, або протягом періоду, що перевищує термін дії проїзного документу. З моменту передачі відповідальності першої держави продовжувати або відновлювати термін дії проїзного документа біженця припиняється; на другу державу покладається відповідальність за видачу біженцю нового проїзного документа.

Звичайно, в рамках Ради Європи діють і інші міжнародні договори, які стосуються вимушених мігрантів. На них поширюються, зокрема розроблені в міжнародному праві договори про права людини. Не є винятком і

Європейська конвенція про права людини 1950 року. Хоча ЄКПЛ та не містить положень про притулок і права вимушених мігрантів, деякі її статті можуть використовуватися при обґрунтуванні позиції особи, що клопоче про надання притулку, в разі порушення її прав. Статті, що відносяться до міграції, з'явилися тільки в Протоколі № 4 до Конвенції 1950 року і не можуть розглядатися як норми права, які дозволяють захищати права біженців та інших категорій вимушених мігрантів. Так, Протокол № 4 Конвенції 1950 року забороняє тільки колективну висилку іноземців. Протокол також містить норми про невислання своїх громадян і їх право повертатися в державу свого громадянства. У своїй практиці ЄСПЛ стикався із застосуванням ст. 4 до осіб, які шукають притулку. При аналізі подібних випадків Суд визнає необхідність вивчення процедури та встановлення наявності гарантій, які свідчать про дійсний і диференційований облік індивідуального положення кожної з осіб.

Заслуговує на увагу і Протокол № 7 до ЄКПЛ, ст. 1 якого передбачає, що іноземець, який на законних підставах мешкає на території будь-якої держави - члена Ради Європи, не може бути висланий за її межі інакше ніж на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону, і повинен мати можливість представити аргументи проти його висилки, вимагати перегляду його справи і для цих цілей бути представленим перед компетентним органом або перед одним або кількома особами, призначеними цим органом. При цьому ЄСПЛ у своїх рішеннях відзначав, що, як і Конвенція 1950 року, цей Протокол не гарантує права на притулок або на інший дозвіл на проживання [104, с. 1029].

У доктрині міжнародного права, присвяченій проблемі вимушеної міграції, також згадується такий документ, як Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 року. Застосування цього документа до ситуації, в якій знаходяться вимушені мігранти, пояснюється тим, що багато з них можуть належати до «національної меншини», що піддається переслідуванням з боку держави походження через приналежність до певної

расової чи національної групи. Однак сфера застосування цієї Конвенції має вузький характер, щоб розглядати її в якості міжнародного договору, що помітним чином регламентує правовий статус шукачів притулку в Європейському Союзі.

Певний вплив на правове регулювання перебування шукачів притулку в Європі має Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Особливість її діяльності в цій сфері полягає в тому, що процедури ОБСЄ, імовірно, не мають строго нормативного характеру, властивого міжнародним договорам, проте ця організація має великий вплив на організацію співробітництва держав в безпековій сфері, зокрема щодо захисту осіб, які стали жертвами конфліктів та інших форм порушення безпеки [27, с. 272]. Наприклад, на Віденській зустрічі 1986-1987 років держави-учасниці НБСЄ обговорили комплекс питань, що стосуються міграції, включаючи свободу залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися туди, а також право біженців на репатріацію.

У Заключному документі Копенгагенської конференції НБСЄ з людського виміру також були підтверджені основні права людини, включаючи свободу пересування та всеосяжне право на ефективні засоби правового захисту [33]. Пізніше, у листопаді 1990 року, держави НБСЄ ухвалили Паризьку хартію для нової Європи з керівними принципами зміцнення демократичних інститутів, заохочення великого внеску національних меншин, боротьби проти всіх форм етнічної ворожнечі та дискримінації [75].

Незважаючи на той факт, що процес співпраці в рамках ОБСЄ носить багато в чому формальний, необов'язковий характер, неодноразове підтвердження державами-учасницями основних принципів, а також формування і розвиток нових структур ОБСЄ – важливий доказ зміцнення співпраці та розширення участі держав в цій регіональній системі співробітництва з питань захисту біженців та інших категорій вимушених мігрантів.

Діяльність органів ЄС, Ради Європи та ОБСЄ відносно шукачів притулку здійснюється в координації з УВКБ ООН через його Європейське Бюро, яке діє також і на національному рівні в державах-членах ЄС. Основною формою впливу УВКБ є участь в судових справах, які проходять в Суді Європейського Союзу та Європейському суді з прав людини в якості представника шукачів притулку та біженців, або непрямым чином, через надання інформації, яка важлива для вирішення справи, підтвердження факту пошуку притулку особою, що позитивно впливає на формування позитивної практики європейських судових органів щодо шукачів притулку.

Суд ЄС сформулював критерії правдоподібності заяв про надання притулку, а також щодо обов'язків держав, пов'язаних із процедурою надання притулку. Так, у справі Ель-Хасані, Суд ЄС вказав, що держави-члени ЄС зобов'язані передбачити в своєму національному законодавстві процедуру оскарження рішень про відмову в видачі віз для шукачів притулку [213].

Європейський суд з прав людини суттєво розширив міжнародну судову практику в проблемних аспектах захисту людських прав і основоположних свобод шукачів притулку, наприклад, щодо примусового повернення, утримання в адміністративному ув'язненні, права на сімейне життя, захисту особливих прав й інтересів неповнолітніх шукачів притулку, тощо. Наприклад, у справі Хан проти Франції Європейський суд з прав людини вказав, що поміщення неповнолітнього шукача притулку в умови для утримання дорослих є порушенням статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (заборона катувань, нелюдського, або такого, що принижує гідність поводження чи покарання) [176].

Слід брати до уваги, що як документи про права біженців, так і Європейська конвенція про права людини і документи ЄС є «живими інструментами». Вони підлягають динамічному тлумаченню з урахуванням життєвих вимог, що змінюються. Їхнє тлумачення повинно відбуватися у взаємодії, і вони здатні збагачувати один одній. Прикладом цього є

розширення положень про права людини і пошук притулку на представників ЛГБТ спільноти, які почали розглядатися як особлива соціальна група, що може піддаватися переслідуванням. Як підкреслює Міжнародна асоціація суддів, правові норми в галузі міжнародного права притулку необхідно застосовувати гнучко, без надмірного суддівського формалізму так, аби вони надавали якомога ширший міжнародний захист якомога більшій кількості осіб без зміни самих міжнародних договорів, якими вони встановлені [60].

2.3. Права та обов'язки осіб, що шукають притулку

Як відомо, в основі правового статусу будь-якої особи лежать права і обов'язки, які в цілому складають правоздатність, дієздатність й деліктоздатність особи. Реалізація прав та обов'язків підтверджується правовими гарантіями. Права, обов'язки та гарантії становлять основу правового статусу особи в правових системах [5].

Як вже вказувалося в цьому дослідженні, обсяг прав та обов'язків шукачів притулку визначає держава, яка надає притулок. Власне, і держава визначає обсяг власних міжнародно-правових зобов'язань, на виконання яких вона надає шукачам притулку певні права й обов'язки. В принципі, питання про права та обов'язки шукача притулку слід розглядати в світлі статусів, що надаються особі в національній правовій системі та в міжнародно-правовій системі [22, с. 82].

Сама по собі необхідність виділяти шукачів притулку як особливий міжнародно-правовий стан виникає, безумовно, з приписів міжнародного права, зокрема відповідних положень Загальної декларації прав людини. Однак, бачення стану шукачів притулку як такого, що ґрунтується виключно на приписах Декларації було б докорінно невірним, щонайменше тому, що права шукачів притулку доповнюються гарантіями, які містяться в основних міжнародних документах з прав людини. Вони встановлюють засадничі положення, які не можуть бути порушені щодо будь-якої особи, а також

обмежують поведінку держав щодо осіб приписами міжнародного права. Через імплементацію цих положень до національного законодавства, відбувається їхнє входження до державних правових систем, а захист людини посилюється, оскільки цей захист стає гарантованим приписами не тільки міжнародного, але й національного права [22, с. 82].

Принципи міжнародного права щодо шукачів притулку можна поділити на загальні принципи права, що ґрунтуються на природних правах людини та мають універсальне визнання, та спеціальні принципи, що створені за консенсусом держав з метою гарантування прав шукачів притулку в їхній особливій ситуації [4].

Серед принципів міжнародного права прав людини, що формують основу ставлення держав до шукачів притулку, слід виділити принцип поваги до прав людини, що зобов'язує держави здійснювати заходів самостійно та у співробітництві з іншими державами щодо підтримки поваги та реалізації прав людини і основоположних свобод. Другою основоположною засадою є принцип рівності і заборони дискримінації, що має підтримувати однакове ставлення до всіх людей незалежно від їхніх вроджених чи набутих ознак. Зокрема, Комітет ООН з прав людини вказує, що дискримінацію становить будь-яке розрізнення чи виняток, обмеження чи перевага одних людей відносно інших за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національністю або соціальним походженням, майновим станом, народженням чи іншими обставинами, що мають за мету чи наслідком яких є знищення чи зменшення визнання, користування або реалізації всіма особами в рівних умовах всіх прав та свобод [39]. Існує, однак, можливість застосування так званої позитивної дискримінації, тобто надання якійсь групі населення чи окремим особам додаткових прав, свобод чи гарантій, спрямованих на виправлення викривлень у їхньому правовому статусі чи допомогу в особливо вразливих ситуаціях.

Спірним є питання про те, чи належать шукачу притулку права біженця, встановлені Конвенцією про статус біженців 1951 року. Це питання

є похідним від розглянутого вище питання про те чи можна вважати, що шукачі притулку володіють статусом біженця, або них слід розглядати як окремий міжнародно-правовий стан. З точки зору міжнародного права, яке фактично не робить різниці між шукачем притулку та біженцем, шукачу належать всі ті самі права, що й біженцю. Однак, залишається питання чи існують якісь специфічні права, що належать шукачам притулку як особам, що перебувають у певному міжнародно-правовому стані, і якщо так, то що це за права. Відзначимо, що годі шукати в міжнародних договорах особливих прав шукачів притулку, оскільки в договірному праві це поняття не встановлюється. Відповідні норми можна знайти в практиці правозастосування, а також у доктрині.

Слід мати на увазі, що статус біженця, шукача притулку чи особи, яка потребує додаткового захисту, а також статус внутрішньо переміщеної особи, мають компліментарний характер по відношенню до загального правового статусу індивіда, що визнається державами за кожною людиною незалежно від перебування цієї людини в ситуації біженства. Отже, біженці мають і повинні користуватися всією сукупністю прав, передбачених універсальними та регіональними договорами про права людини, на додачу до яких вони можуть звертатися до захисту, передбаченому відповідними договорами з прав біженців та осіб, які шукають притулку [48, с. 21].

Разом з тим, Конвенція про статус біженців надає кожній державі право в ситуаціях збройних конфліктів чи в інших надзвичайних ситуаціях здійснювати тимчасових дій, які є необхідними в інтересах національної безпеки і публічного порядку, відносно осіб, про які цій державі відомо, що вони можуть перебувати в ситуації пошуку притулку. Так, за статтею 26 Конвенції, держава може вдаватися до необхідних обмежень з поважних причин державної безпеки з обмеження свободи пересування. Отже, принципово шукачі притулку можуть зазнавати певних обмежень в своїх правах, і такі обмеження не обов'язково становитимуть порушення державою своїх міжнародно-правових зобов'язань щодо шукачів притулку.

Найбільше значення для шукачів притулку грають їхні соціально-економічні права. Шукачі притулку перебувають в особливо-вразливому соціально-економічному стані, а їхнім головним інтересом є виживання до моменту, поки вони не матимуть змоги отримати статус біженців. Вони змушені залишати свої звичайні місця мешкання та тікати до інших країн, нерідко не маючи можливості скористатися своїм майном чи прибутками в державі, з якої вони втікають. Крім того, в тій державі, в яку вони намагаються потрапити чи вже потрапили, їхні права значно вужчі ніж ті, що належать громадянам цієї держави чи навіть визнаним біженцям. Зокрема, вони часто позбавлені можливості займатися економічною діяльністю, шукати роботу та отримувати від неї прибуток. Їхнє життя значним чином опиняється в залежності від приймаючої держави.

В літературі додаткове специфічне право біженців, пов'язане з їхнім особливо уразливим станом, характеризується як право на виживання [12, с. 31]. Це право можна розглядати як сукупність соціально-економічних прав, які забезпечують продовження життя особи в екстремальних умовах. Годі шукати в міжнародних документах саме термін «право на виживання», однак в них застосовується чимало подібних термінів.

Так, Згідно статті 25 процитованої вище Загальної декларації, «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та його сім'ї». Невід'ємними соціально-економічні права були визнані в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. У статті 11 вказується, що право кожного на достатній життєвий рівень включає достатнє харчування, одяг і житло, а також право на неухильне поліпшення умов життя. За статтею 12, право, що забезпечує гідне життя, пов'язане також з правом на найвищий досяжний рівень психічного і фізичного здоров'я [67].

Тлумачення цих прав міститься в зауваженнях загального порядку Комітету з економічних, соціальних та культурних прав ООН. Так,

відповідно до Зауважень № 4 право на гідне життя забезпечується за допомогою достатнього житла, а в Зауваженнях № 12 вказується на право на харчування, водну і найвищий можливий рівень здоров'я [40; 41].

У цих документах Комітет дав найповніше тлумачення цих прав, а також перерахував конкретні зобов'язання держави. Таким чином, на міжнародному рівні створено правову базу для захисту і охорони права людини на достатній рівень життя і його постійне поліпшення. Як підкреслюється ООН, достатній дохід, що дозволяє забезпечити нормальне харчування, житло, водопостачання та санітарно-гігієнічні умови, освіту, здоров'я, участь у культурному житті, вільний обмін думками, знаннями та ідеями - все це права людини, які повинні бути доступні всім і завжди [43].

Права, викладені в універсальних договорах з прав людини, застосовні до «кожній людині» під юрисдикцією бере участь в договорі держави, в тому числі до біженців та шукачів притулку. Незважаючи на те, що Пакт в статті 2 встановлює принцип «прогресивної реалізації» із зазначенням на доступні ресурси, він не виключає накладення зобов'язань на держави з обмеженими ресурсами. Держави зобов'язані вживати заходів для постійного поліпшення умов і утримуватися від навмисного вжиття заходів, які погіршують становище біженців і шукачів притулку. При цьому посилення на економічний рівень розвитку держави не може вважатися законним приводом для відмови біженцям в доступі до прав, які забезпечують виживання.

Норми, що стосуються прав біженців на виживання, закріплені в Конвенції про статус біженців 1951 року, згідно із якою біженцям має надаватися сприятливе поводження, яке тільки можливе стосовно іноземців щодо права на роботу і отримання заробітної плати за працю; найбільш сприятливе поводження, яке повинно бути, принаймні, в тій же мірі сприятливо, як поводження з іноземцями в аналогічних обставинах, щодо права на самозайнятість та доступ до житла [54].

Європейські стандарти, що закріплюють права людини, в тому числі для осіб, які шукають притулку, та біженців, містяться документах Ради Європи та Європейського союзу. Найбільш повно вони розкриваються в Європейській соціальній хартії. У статті 34 Хартії сказано, що Союз визнає і поважає право на соціальну допомогу і на допомогу в забезпеченні житлом, покликаних забезпечити гідне існування всім тим, хто не має достатньо коштів. Що стосується права на здоров'я, Хартія визнає пов'язані з ним захист гідності людини і особисту недоторканність. У ст. 35 встановлюється право на медичну допомогу: «Кожна людина має право на профілактичне лікування і медичне обслуговування на умовах, передбачених національним законодавством і практикою» [37].

Безпосередньо інтересам шукачів притулку слугує Європейський порядок денний з міграції, прийнятий Комісією ЄС. Відповідно до Порядку, пріоритетом стратегії ЄС є обов'язок захищати, що має на увазі «сильну загальну політику з надання притулку. Особам, які шукають притулок і очікують прийняття рішення, повинні бути гарантовані певні матеріальні умови прийому, такі як:

проживання, харчування та одяг в натуральному виразі або у вигляді грошової допомоги (допомога має забезпечувати мінімальний життєвий рівень);

медична та психологічна допомога;

доступ до системи освіти для неповнолітніх дітей;

можливість відвідувати мовні курси [141].

Особливо важливим з соціально-економічної точки зору є закріплене в статті 15 Європейської соціальної хартії право на працю. Йдеться про те, що громадяни третіх країн, які отримали дозвіл займатися трудовою діяльністю на території держав-членів, мають право на умови праці, аналогічні тим, якими користуються громадяни або громадянки Союзу. Відповідно до Директиви ЄС про умови прийому [155], шукачі притулку повинні мати доступ до ринку праці, якщо рішення в першій інстанції не

було прийняте протягом дев'яти місяців з дня подання клопотання про надання притулку. Умови надання доступу до ринку праці повинні забезпечувати реальний доступ до праці, зокрема до праці за наймом чи самозайнятості, а також доступ до процедур оцінки раніше отриманої освіти, якщо особа не може надати документальне підтвердження раніше отриманої кваліфікації. Ці положення, в цілому, кореспондують зі статтями 17, 18, 19 та 22 Конвенції про статус біженців 1951 року. Також біженці та шукачі притулку мають право до професійної підготовки та перепідготовки на тих самих підставах, що й громадяни.

Забезпечення умов проживання, медичної та психологічної допомоги гарантується протягом здійснення всіх процедур для того, щоб забезпечувати рівень життя, необхідний для підтримки здоров'я і добробуту шукачів притулку та членів їх сімей.

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено право на повагу існуючого житла, але не передбачено право на отримання житла. У статті 34 Соціальної хартії вказується, що Союз визнає і поважає право на соціальну допомогу і на допомогу в забезпеченні житлом, покликаних забезпечити гідне існування всім, хто не має достатньо коштів.

Що стосується права на здоров'я, Хартія визнає пов'язані з ним захист гідності людини (стаття 1) і особисту недоторканність (ст. 3). У статті 35 встановлюється, що кожна людина має право на профілактичне лікування і медичне обслуговування на умовах, передбачених національним законодавством і практикою. За статтею 30 Кваліфікаційної директиви, особи, визнані біженцями, і особи, які шукають притулку, мають право на медичну допомогу на тих же умовах, що і громадяни цієї держави-члена ЄС.

Очевидно, що такі речі як рівність доступу до ринку праці, професійної підготовки та перепідготовки, медична та психологічна допомога з урахуванням особливих потреб шукачів притулку, чи можливість відвідувати мовні курси, є вкрай специфічними та можуть належати саме шукачам притулку. Це їхні додаткові права, що приєднуються до загального правового

статусу іноземців за міжнародним правом і внутрішнім правом приймаючої держави.

На виконання своїх міжнародних зобов'язань Україна в своєму законодавстві визнала за шукачами притулку ряд прав. До них належать права, визначені Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, до яких належить право на одержання грошової допомоги, право на користування житлом, право на працю [85]. У цьому контексті цікавим є зауваження Є. М. Мигашко про те, що соціально-економічні права шукачів притулку та біженців повинні забезпечувати їхню інтеграцію в суспільство і слугувати інтересам не тільки самих зазначених осіб, але й інтересам держави та суспільства в цілому [62, с. 15].

Шляхом закріплення прав шукачів притулку держава не тільки наділяє їх благом, але й слугує власним інтересам. Цим зумовлюється потреба в якомого ширшому правовому врегулюванні соціально-економічних прав шукачів притулку в українському праві. Наразі таке регулювання неможна назвати повністю задовільним. Зокрема, практично не забезпечується їхнє право на працю, за допомогою якого вони могли б отримати законне джерело існування, а також приносити користь державі і суспільству через виробництво корисного продукту або послуги та сплату податків [13].

Мусимо зробити висновок, що в міжнародному праві склався масив норм, які забезпечують особливі соціально-економічні права шукачів притулку, який можна охарактеризувати як право на виживання, тобто права, що забезпечують виживання шукачів притулку. Уявляється, що через зростання кількості біженців в світі, а отже через зростання потреби в регулюванні їхніх прав та обов'язків, цей масив норм становить собою особливий інститут міжнародного права, що наразі перебуває у стадії активного формування. Цілі цього інституту подвійні. Його головною ціллю є захист людських прав осіб, які змушені шукати притулку. Однак, він непрямым чином слугує інтересам приймаючих держав, допомагаючи ним

інтегрувати шукачів притулку у своє суспільство і дозволити ним приносити користь тій державі, яка надала ним притулок.

Ще одним доволі специфічним правом шукачів притулку є право на добровільну репатріацію, тобто повернення в країну походження за власним бажанням і через це відмова від подальших спроб отримати статус біженця чи додатковий захист, принаймні через ті обставини, які заявлялися початково. В основі принципу добровільної репатріації лежить те ж право, що й в основі права на пошуку притулку – право добровільно залишити будь-яку країну, в тому числі, свою власну, і повернутися в свою країну. Таким чином, добровільна репатріація виступає проявом фундаментальної гарантії прав будь-якої людини [42, с. 12-13].

В рамках добровільної репатріації особа має право за власним бажанням повернутися до держави свого походження. Інші держави мають зобов'язання створити для такого повернення безпечні умови, не перешкоджати особі залишати країну свого перебування та не перешкоджати у подорожі до країни призначення. Це зобов'язання може реалізовуватися у формі правової безпеки (наприклад, надання амністій чи гарантій особистої безпеки), фізичної безпеки (охорона шляхів пересування, створення демаркованих зон, зон безпеки, тощо), а також матеріальної безпеки (створення умов для нормального проживання, підтримання нормального життєвого рівня, надання доступу до джерел води, ресурсів, повернення майна, яке особа вимушена була залишити під час втечі, надання місць для проживання, тощо) [22, с. 90].

Слід підкреслити, що ані в Конвенції 1951 року, а ні в Протоколі до неї, ані в будь-якому іншому міжнародному документі, неможливо знайти принцип добровільної репатріації. Він впливає з усвідомлення тимчасовості ситуації пошуку притулку, яка повинна закінчитися або отриманням правового статусу в іншій державі, або поверненням в країну походження та добровільного прийняття захисту від цієї країни.

Положення, яке можна пов'язати з правом на добровільну репатріацію, можна знайти в Конвенції Організації Африканської Єдності про конкретні аспекти проблем біженців в Африці. Як уявляється, це наразі єдиний документ, який вказує на зміст принципу репатріації. І хоча він носить регіональний характер, відсутні вказівки на те, що в інших регіонах світу цей принцип сприймається інакше. Відповідно до Статті V Конвенції, жодна особа не може бути повернена в країну походження проти її волі. Добровільний характер репатріації повинен поважатися в усіх випадках. Країна притулку повинна співробітничати з країною походження з метою забезпечення безпечного повернення біженців, які просять про репатріацію. Країна походження повинна полегшувати влаштування осіб, що повернулися, зокрема надавати ним всі привілеї своїх громадян, а також покладати на них всі обов'язки, які несуть їхні громадяни. Біженці, що добровільно повернулися до своєї країни, не можуть бути жодним чином покарані за те, що залишили неї з будь-якої причини. За необхідності через національні засоби масової інформації, а також через міжнародні органи слід звертатися до шукачів притулку з пропозицією повернутися на батьківщину, гарантуючи ним, що нові умови, які склалися в країні походження, дозволять ним повернутися без страху та без ризику вести нормальне мирне життя, не побоюючись несприятливих наслідків чи покарання. Шукачі притулку, що вільно прийняли рішення повернутися на батьківщину на підставі таких гарантій або за власною ініціативою, повинні отримувати від країни притулку, від країни походження, а також від міжнародних міжурядових та неурядових організацій допомогу, що полегшить їхнє повернення на батьківщину [51].

Принцип добровільної репатріації знаходить своє закріплення і в окремих виконавчих документах ООН. Так, сприяння репатріації є одним з завдань УВКБ ООН відповідно до її Статуту [215]. Також можна виділити ряд документів з конкретних питань репатріації. Наприклад, в резолюції Генеральної Асамблеї ООН 1672 мова йшла про добровільну репатріацію

біженців до Алжиру, Тунісу й Марокко [207]. В 1990 році Генеральною Асамблеєю було прийнято програму добровільної репатріації біженців до В'єтнаму [249].

В практиці, реалізація принципу добровільної репатріації відбувається завдяки ряду заходів, що здійснюються спільно державами та УВКБ ООН та полягають у скасуванні чи максимальному скороченні процедур пересування, перетину кордонів, міграційних, митних, медичних формальностей, визнання змін у правовому статусі особи, що могли відбутися за кордоном (наприклад, вступ у шлюб чи прийняття спадщини), визнання освітніх сертифікатів, документів, що підтверджують стаж роботи, документального підтвердження збитків у зв'язку з фактом втечі, наприклад, втрати рухомого чи нерухомого майна, надання шукачу притулку, що перебуває в процедурі репатріації, доступу до конфіденційної процедури реєстрації пересування, організації обліку репатріантів з метою забезпечення операцій з добровільної репатріації, гарантування дотримання основних принципів, таких як принцип збереження єдності сімей [239].

Реалізації прав шукачів притулку слугує система міжнародно-правових гарантій. До її складу входять матеріальні та процесуальні нормативні гарантії та інституційні гарантії, тобто діяльність суб'єктів та інституцій, спрямована на захист прав осіб в міжнародному праві, зокрема прав шукачів притулку.

Матеріально-правові та процесуально-правові гарантії шукачам притулку становлять собою норми міжнародного права, що закріплюють міру захисту для осіб, які прагнуть отримати притулку та зобов'язання держав з забезпечення цього захисту. Прикладом такої гарантії є встановлена ст. 8 Конвенції 1951 року гарантія проти відчуження майна чи нанесення шкоди інтересам громадян іноземної держави, навіть якщо приймаюча держава в цілому здійснює заходів матеріального впливу на державу походження шукача притулку. Так само за ст. 13 Конвенції, створюється гарантія у вигляді надання шукачам притулку не менш сприятливого

становища, ніж те, що належить власним громадянам. Статтею 14 впроваджені матеріальні гарантії захисту авторських та промислових прав аналогічні там гарантіям, що надаються власним громадянам країни перебування.

Разом з тим, з положень Конвенції не впливає універсальність встановлених гарантій, особливо щодо процедур надання притулку та міжнародного захисту у формі статусу біженця чи додаткового захисту. Обов'язок їхнього встановлення в національному праві впливає з самого факту ратифікації державою Конвенції та Протоколу. Однак, вперше формулювання цих гарантій на рівні ООН було надано в Висновку Виконавчого комітету УВКБ ООН № 8 від 1977 року «Визначення статусу біженців». УВКБ рекомендувало державам встановити в своєму законодавстві порядок надання притулку та міжнародного захисту, який би відповідав ряду вимог. По-перше, будь-яке клопотання про міжнародний захист повинне розглядатися компетентною посадовою особою у відповідності до чітко встановлених та відомих процедур та інструкцій. По-друге, шукачу притулку необхідно надавати достатню інформацію щодо процедур притулку, яким він має слідувати. По-третє, повинен бути явно встановлений вищий відповідальний державний орган, який здійснював би державну політику в сфері надання притулку. По-четверте, шукачу притулку необхідно вчасно надати інформацію про можливість звернення до місцевого представника УВКБ ООН. По-п'яте, при наданні шукачу притулку міжнародного захисту, він має вчасно отримати про це інформацію разом із відповідним документом встановленого державою зразка. По-шосте, в разі відмови у міжнародному захисті, в шукача притулку повинна бути можливість адміністративного та судового оскарження рішення про відмову, причому відповідний адміністративний чи судовий орган повинен володіти повноваженнями з перегляду рішення про відмову. По-сьоме, шукач притулку повинен мати право залишатися в країні перебування до моменту ухвалення рішення за його скаргою відповідним адміністративним чи

судовим органом, крім випадків, коли встановлено, що оскарження має характер зловживання [143].

Такі нормативні гарантії отримують свій розвиток та закріплення в національних та інтеграційних правових системах, зокрема у праві Європейського Союзу. УВКБ ООН приділяє велику увагу таким гарантіям при взаємодії з регіональними та національними правовими системами, адже саме в них відбувається поточна діяльність з захисту їхніх прав. В таких системах відбувається конкретизація окремих процесуальних гарантій. Так, у праві Ради Європи через взаємодію міжнародних договорів про притулок та договорів РЄ про права людини, а також практики Європейського Суду з прав людини, склався інститут процесуальних гарантій у випадках затримання шукачів притулку.

У рамках інституту процесуальних гарантій проти затримання в праві Ради Європи виділилися такі гарантії як заборона свавільного затримання, відповідність затримання інтересам затриманого, його родини та громади, індивідуальний підхід при прийнятті рішення щодо затримання, розумність строків затримання та періодичний перегляд необхідності затримання, наявність альтернатив затриманню шукача притулку у формі більш легких форм обмеження волі, надання затриманому перекладу основних процесуальних документів щодо його долі та можливості брати участь в судових засіданнях за допомогою перекладача, надання затриманому обов'язковою правової допомоги та можливості зустрітися з представниками УВКБ ООН, надання затриманому медичної допомоги, якщо він її потребує, достатня матеріальна підтримка, роз'яснення під час затримання підстав, процедури та тривалості тримання під вартою, обов'язок утримання сімей разом, обов'язок утримання дорослих чоловіків та жінок окремо, обов'язок брати до уваги особливі потреби неповнолітніх затриманих, надання медичної та психологічної допомоги, особливо жертвам катувань та гендерного насильства [154].

Щодо інституційних гарантій, то їхній розвиток розпочався ще в міжвоєнний період в діяльності Ліги Націй, однак справжній розквіт приходить на часи після Другої Світової Війни та початку діяльності Організації Об'єднаних Націй. Вимоги щодо існування міжнародної інституційної системи гарантій для шукачів притулку закріплені в виконавчих документах УВКБ ООН [225]. З рекомендацій УВКБ ООН впливає обов'язок держав взаємодіяти з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями гуманітарного характеру у справі надання матеріальної, технічної, організаційної та інших видів допомоги шукачам притулку та біженцям, а також впроваджувати механізми взаємодії між організаціями, що зареєстровані в окремих державах. Цей обов'язок включає також необхідність створення політик та стратегій до розв'язання біженської кризи через залучення достатніх ресурсів на підтримку країн притулку через зміцнення міжнародних механізмів захисту шукачів притулку та їхніх філіалів в окремих країнах [143].

На міжнародному рівні інституційні гарантії прав шукачів притулку включають в себе такі органи, що спеціально створені для захисту прав вказаної категорії осіб (УВКБ ООН та окремі агентства ООН з допомоги в окремих регіонах, такі як Європейський офіс підтримки притулку), а також міжнародні органи, чия діяльність відбувається на основі окремих міжнародних договорів з прав людини, такі як Комітет ООН з прав людини, Комісар Ради Європи з прав людини, Європейський суд з прав людини, тощо. В цілому, ці органи і становлять міжнародний інституційний механізм гарантій для шукачів притулку [124].

Якщо в шукачів притулку існують особливі тільки ним притаманні права, то логічним уявляється припущення, що в них є особливі притаманні тільки ним обов'язки. І якщо права шукачів притулку пов'язані з їхніми потребами під час подорожі до країни, де вони шукатимуть міжнародного захисту, та до моменту розгляду цієї країною їхньої заяви про міжнародний

захист, то і обов'язки шукачів притулку мають стосуватися певних аспектів, що існують до моменту отримання ними статусу біженця.

Під правами біженців, як було вже встановлено, розуміються визначені універсальними та регіональними міжнародними угодами права, що встановлюють міру можливої поведінки та гарантії, що їх мають надавати держави для захисту цих прав, то під обов'язками слід розуміти міру належної поведінки. Держава, що надає притулок, логічно вимагає від шукача притулку дотримання цих обов'язків, незалежно від наявності в останнього політико-правового зв'язку з цією державою.

Очевидною є вимога до шукачів притулку дотримуватися законодавства держави, де вони шукають притулку, за виключенням, хіба що, міграційного, яке вони можуть порушувати в силу особливостей ситуації пошуку притулку, які змушують осіб перетинати кордон та якийсь час знаходитися в країні притулку нелегально. Цей обов'язок встановлений статтею 2 Конвенції 1951 року, відповідно до якої шукач притулку має дотримуватися законів та розпоряджень країни притулку та слідувати заходам з захисту громадського порядку. Частиною цього обов'язку є обов'язок повідомити органам державної влади про своє прибуття, тобто шукач притулку повинен негайно, як тільки це є практично можливим, звернутися до органів державної влади, якщо він прибув до країни нелегально, повідомити про свою ситуацію та офіційно попросити міжнародного захисту.

Другим за значенням обов'язком шукачів притулку є обов'язок співпраці.. Сюди входить обов'язок чесно повідомляти владу приймаючої країни про підстави звернення за притулком, про об'єктивні обставини, через які особа не може або не бажає скористатися захистом своєї країни, а також про суб'єктивні побоювання стати жертвою переслідувань [212]. Іноді до обов'язку співпраці відносять також обов'язок сплати всіх мит, зборів та податків в країні перебування.

РОЗДІЛ 3

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ ПРАВА НА ПРИТУЛОК В ПРАКТИЦІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ДЕРЖАВ

3.1. Практика Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців відносно осіб, що шукають притулку

Імплементация та виконання Конвенції 1951 року по відношенню до шукачів притулку залежить від правомірності та точності процедур притулку, які виконуються на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Якщо в шукачів притулку немає доступу до таких процедур, неможливо говорити про наявність в них гарантій, що надані Конвенцією. Стандарти виконання цих процедур можуть мати суттєвий вплив на подальші довгострокові рішення проблем шукачів притулку як в форматі місцевої інтеграції, так і в форматі репатріації [57, с. 14].

Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців є головним міжнародним актом, що опікується справами шукачів притулку в глобальному масштабі. Воно накопичило чималий досвід, який узагальнюється у формі різноманітних рекомендаційних документів як самого УВКБ, так і його виконавчого комітету. При цьому практика УВКБ в цілому носить узагальнюючий характер, а практика Виконавчого комітету стосується конкретних вузьких питань. Ці документи відображають конкретні проблеми шукачів притулку, так і проблеми конкретних ситуацій, пов'язаних з шукачами притулку. В цілому, вони формують практику Комітету, що не є обов'язковою для виконання державами, однак впливає на позицію УВКБ, формування нових норм в галузі права притулку, а також на практику міжнародних і національних судів в питаннях захисту прав шукачів притулку. Через величезний обсяг рекомендацій, них неможливо звести в єдиний документ. Проте на їхній основі можна вивести ряд загальних вимог, що пред'являються до держав УВКБ ООН при роботі з шукачами притулку,

причому ці вимоги є похідними від загальних зобов'язань держав за Конвенцією 1951 року та міжнародними договорами з прав людини.

Говорячи про практику відносно шукачів притулку слід мати на увазі, що така практика становить собою набір заходів, які характеризуються терміном «стандартний прийому». Сюди входить прикордонний контроль, забезпечення можливості звернення за притулком, умови утримання шукача притулку під час розгляду звернення, доступ до послуг перекладача, правової допомоги, свобода пересування, умови розміщення, надання адекватних матеріальних засобів для підтримки мінімального рівня життя, медичної допомоги, стандарти ставлення до осіб з особливими потребами, зокрема до дітей, жертв насильства, осіб з обмеженими можливостями, тощо [221].

Детальне вивчення Конвенції 1951 року показує, що переваги, передбачені різними положеннями Конвенції, мають різний рівень застосовності залежно від характеру перебування або проживання біженця в країні. Найбільш основоположні права (статті 3, 7, 8, 13 та 33) поширюються на всіх біженців. Інші основні права застосовні до будь-якого біженця, який перебуває «всередині» країни (наприклад, статті 2, 4, 20, 22, 27), навіть нелегально (наприклад, стаття 31). Отже, вони мають застосування і до шукачів притулку, які можуть бути взагалі невідомі владі країни перебування.

Особи, які шукають притулку, часто стикаються з труднощами на самому ранньому етапі процесу надання притулку. Ним може бракувати базової інформації про процедуру надання притулку, вони можуть не мати можливості подати свої заяви про надання притулку формально або зрозуміло без допомоги юриста або перекладача. Жертвам катувань або тим, хто зазнав іншого травмуючого досвіду, зазвичай потрібна негайна медична чи психологічна допомога. Інші можуть мати проблему з отриманням посвідчення особи або проїзної документації, оскільки ті самі органи, до яких їм потрібно було б звернутися за проїзними документами, можуть переслідувати їх.

У деяких випадках, коли шукачі притулку досягають кордону, держави, них утримують їх у так званих «міжнародних зонах» або транзитних зонах з метою негайного відхилення вимог про надання притулку, які вважаються явно необґрунтованими. У цих зонах свобода пересування обмежена, а адекватні приймальні, перекладацькі послуги та основна підтримка часто відсутні.

Деякі країни систематично затримують шукачів притулку під час процедури прийому, наприклад, коли є сумніви щодо їхньої особи або якщо вони не мають документів, або мають недійсні чи сфальшовані документи. Залежно від процедури, заявники іноді проводять надмірно тривалий період у приймальнях на кордоні. Такі приймальні пункти на кордонах, включаючи аеропорти, повинні включати всю необхідну допомогу та забезпечення предметів першої необхідності для життя, включаючи продукти харчування, притулок та основні санітарно-оздоровчі заклади, проте фактично часто їхнє обладнання навіть найбільш базовими вигодами не забезпечується. Слід мати на увазі також інтереси збереження єдності сімей.

Відповідно до висновку Виконавчого комітету УВКБ № 8 від 1977 року, найбільшою проблемою при зверненні до притулку є те, що особи, які шукають притулку, зазвичай не знають про адміністративні процедури країни, де вони шукають притулку, і, отже, можуть не мати змоги правильно посилатися на процесуальні права. Для шукачів притулку, які подають заявку на в'їзні пункти, перше співбесіда зазвичай проводиться в аеропорту або в прикордонній зоні, і більшість заявників очікують рішення про прийнятність їх заявки в цьому місці. Незалежно від того, чи шукачі притулку подають свої вимоги після в'їзду в країну або відразу після прибуття, їм потрібен доступ до основної інформації про процедуру надання притулку, включаючи доступ до засобів перекладу, а також до базових юридичних консультацій. Такі повинні мати доступ до безкоштовного та незалежного юридичного консультування вже на початку процедури надання притулку для забезпечення ефективності системи захисту [234].

З метою забезпечення прав осіб на доступ до процедури надання притулку, УВКБ ООН та неурядові організації, що працюють з УВКБ ООН, повинні мати вільний і безперешкодний доступ до шукачів притулку на всіх етапах процедури, в тому числі на початковій стадії прийнятності. Особи, які шукають притулку, повинні однаково мати право звертатися до УВКБ ООН [230].

Рішення прикордонної поліції чи імміграційних службовців мають вирішальні наслідки для шукачів притулку. Особливо це стосується рішень щодо того, чи потрібно скеровувати шукачів притулку до органів влади, відповідальних за визначення статусу біженця. Помилкові рішення, прийняті такими посадовими особами, можуть призвести до повернення шукача притулку до країни походження, порушуючи міжнародне та внутрішнє законодавство. Чиновники, які контактують з особами, які шукають притулку, повинні бути обізнані з міжнародними та внутрішніми правовими нормами, що стосуються шукачів притулку та біженців. Їхня роль повинна обмежуватися забезпеченням безперешкодного доступу особи, яка шукає притулку, до процедури надання притулку та запобігання поверненню до небезпеки. Відповідальність за прийняття рішення щодо суті клопотання повинна покладатися виключно на центральний орган, компетентний визначити статус біженця чи іншого захисного статусу.

Звичайним заходом, до якого вдаються держави по відношенню до шукачів притулку, є їхнє затримання до моменту розгляду їхніх заяв про міжнародний захист. Кращою практикою вважається створення спеціальних центрів адміністративного затримання для шукачів притулку, однак в ряді країн (наприклад, в Туреччині), вони можуть утримуватися в звичайних в'язницях чи поліцейських відділках. У таких випадках особи, які шукають притулку, та іноземці, як правило, підпадають під той же режим, що й інші ув'язнені, і не відокремлюються від злочинців чи інших правопорушників. Крім того, умови утримання часто є неадекватними та не відповідають міжнародним стандартам.

УВКБ неодноразово підкреслював, що систематичне затримання осіб, які шукають притулку, які безпосередньо приїжджають із країни походження або небезпечної третьої країни, не відповідає статті 31 Конвенції 1951 року. Згідно з цим положенням, тримання під вартою не повинно ґрунтуватися на незаконному в'їзді або приїзді шукача притулку на територію, за умови, що вони невідкладно з'являться до органів влади країни прибуття та продемонструють вагомі причини для незаконного в'їзду чи присутності. Свобода від довільного затримання підтверджена у Посібниках УВКБ ООН щодо критеріїв та стандартів 1999 року про затримання осіб, які шукають притулку, де також визначено, що затримання шукачів притулку в аеропорту, в транзитних зонах або під суворим режимом у приймальному центрі становить затримання відповідно до ст. 31 Конвенції [226]. Аналогічно, це також позбавлення волі у розумінні ст. 5 ЄКПЛ, якщо єдиним варіантом, для особи, яка шукає притулку в транзитній зоні аеропорту, покинути цю обмежену територію, є повернення до країни, де він чи вона зіткнеться з ризиком переслідувань.

Відповідно до ст. 31 Конвенції про статус біженців та вказівок УВКБ ООН щодо цього питання, затримання не повинно використовуватися для стримування майбутніх шукачів притулку [237]. Тримання під вартою може застосовуватися до шукачів притулку тільки з виняткових підстав, якщо це чітко прописано національним законодавством, яке відповідає загальним нормам та принципам міжнародного права в галузі прав людини [236]. Загалом, відповідно до настанов УВКБ, держави повинні утримуватися від затримання шукачів притулку. У таких випадках до затримання слід вдаватися лише протягом мінімального періоду і тільки після повного розгляду всіх можливих альтернатив (наприклад, щодо застави або поруки).

Після затримання шукачі притулку, повинні мати право бути поінформованими про причини затримання та про права, пов'язані з цим, мовою та термінами, які вони розуміють. Вони повинні мати доступ до юридичної допомоги, якщо це необхідно. Умови тримання під вартою

повинні бути гуманними щодо поваги, виявленої притаманною гідності людини, і вони повинні бути визначені законом. Стандарти, що стосуються умов тримання під вартою, включаючи мінімальні процесуальні гарантії, зокрема право на перегляд затримання незалежним органом, детально розроблені у вищезгаданих Правилах УВКБ ООН щодо тримання під вартою. В якості мінімальної гарантії дотримання міжнародних стандартів затримання шукачів притулку, УВКБ ООН та неурядові організації, що працюють з УВКБ ООН, повинні мати вільний і безперешкодний доступ до затриманих шукачів притулку, щоб вони могли бути належним чином поінформовані про процедуру та пов'язані з ними права.

УВКБ ООН радить державам не вдаватися до такого заходу як адміністративне затримання щодо неповнолітніх шукачів притулку, незалежно від того чи подорожують вони в супроводі батьків, або самотійно. Там, де це можливо, вони повинні бути передані під опіку членам сім'ї, які вже проживають у країні, що надає притулок. Там, де це неможливо, компетентні органи повинні вживати альтернативних заходів догляду, у дитячих притулках. Усі відповідні альтернативи затриманню слід розглянути у випадку, якщо діти супроводжують батьків. Дітей та їх первинних вихователів не слід затримувати.

До початку процедури звернення за міжнародним захистом, особам, які шукають притулку, необхідно отримати певну законність під час перебування на території держави, де вони бажають звернутися за притулком. У багатьох випадках вони не можуть скористатися своїми правами без документації, яка легітимізує перебування шукача притулку в країні. З цієї причини, Виконавчий комітет УВКБ рекомендував державам негайно приймати рішення щодо надання тимчасового захисту та надавати шукачу притулку відповідний документ, завдяки якому особа зможе легально перебувати на території держави до моменту вирішення ситуації з її заявою про надання міжнародного захисту [228].

Держави несуть зобов'язання з підтримки належного рівня життя шукачів притулку, що випливає зі ст. 11 Пакту про економічні, соціальні та культурні права. УВКБ підкреслює, що шукачі притулку мають право на достатній рівень життя протягом усієї процедури надання притулку. Допомога повинна, як мінімум, включати те, що необхідно не тільки для виживання, але і для гідного життя. Особи, які шукають притулку, все ще можуть вимагати певних форм допомоги, навіть якщо надається житло або коли їм дозволяється працювати, оскільки можливості працевлаштування можуть бути не завжди доступними або достатніми для покриття всіх основних потреб. Нужденним особам, які шукають притулку, слід надавати всю необхідну підтримку, яка охоплює основні життєві потреби, включаючи їжу, одяг та основне житло, протягом усієї процедури надання притулку до прийняття остаточного рішення щодо їх заяви. Якщо це необхідно, це також має стосуватися шукачів притулку, яким дозволено працювати, але які не в змозі знайти адекватну роботу [137]. Підтримка шукачам притулку повинна надаватися або в натуральному вираженні (їжа, одяг, кишенькові гроші тощо), або шляхом надання доступу до системи соціального забезпечення, або шляхом комбінації обох. Недотримання в'їзних формальностей не повинно автоматично призводити до відмови або обмеження допомоги під мінімальним порогом достатнього рівня життя.

У більшості випадків шукачі притулку є бездомними. Багато хто залежить від солідарності друзів чи родичів, які можуть їх тимчасово прихистити. Навіть тоді, коли вони можуть дозволити собі орендувати житло чи готель у зв'язку з умовними непорозуміннями, ворожістю господарів або расовими забобонами, шукачі притулку часто стикаються з труднощами, намагаючись знайти приватне житло. Це стає ще складніше, коли особам, які шукають притулку, заборонено працювати або не можуть знайти роботу. У деяких країнах особам, які шукають притулку, надається можливість приймати державні центри прийому, готелі чи притулки, якими керують неурядові організації. Проте у випадках, коли шукачі притулку потребують

житла, відповідальність за забезпечення такого житла покладається саме на держави до моменту завершення процедури розгляду звернення за міжнародним захистом. Умови проживання у наданому державою житлі повинні відповідати мінімальним стандартам, включаючи наявність основних вигод, а також доступ до інфраструктури охорони здоров'я та освіти [136].

Надане державою житло може бути прийнятним рішенням протягом обмеженого періоду після прибуття або у випадку прискорених процедур явно необґрунтованих заявок. Однак шукачі притулку повинні мати доступ до можливості самозабезпечення, в тому числі, шляхом заробітку, достатнього для покриття основних витрат на проживання та інших витрати, або дозволяти їм шукати альтернативні форми проживання. З метою запобігання актам расизму та ксенофобії проти осіб, які шукають притулку, політика прийому повинна включати відповідні заходи для зміцнення гармонійних відносин з місцевими громадами, наприклад, шляхом поінформованості про проблеми біженців та розробки спеціально орієнтованих громадських інформаційних кампаній [241].

Особливо важливим для забезпечення добробуту шукачів притулку є надання їм доступу до медичних послуг з урахуванням особливих потреб, які могли виникнути в них у зв'язку з ситуацією переслідування, включаючи емоційні або психічні розлади, які потребують швидкого професійного лікування [244]. Шукачі притулку, повинні отримувати безкоштовну основну медичну допомогу, у разі потреби, як після прибуття, так і під час процедури надання притулку. До медичного обстеження та психологічного консультування слід застосовувати суворі вимоги щодо конфіденційності, зокрема тестування на ВІЛ, яке повинно проводитися лише на прохання шукача притулку [243]. У разі, якщо під час медичного огляду буде виявлено, що шукач притулку став жертвою катування чи інших форм жорстокого поводження, або має травму, такі особи повинні отримувати негайну допомогу в спеціальних установах. Медичний персонал повинен брати до

уваги особливості шукачів притулку, зокрема мати навчання та підготовку для роботи з представниками різних культур.

Після виїзду з країни походження діти, які шукають притулку, страждають від вимушеного переривання їх навчання. Щоб відновити нормальний перебіг їхнього виховання, навчання та освіти, важливо, щоб діти отримували перевагу від початкової та середньої освіти задовільної якості. Місцева інтеграція - після надання статусу біженця - і реінтеграція після повернення - якщо відмову в притулку буде відхилена - значно полегшується, коли доступ до освіти надається протягом усієї процедури надання притулку. Початкова освіта повинна бути обов'язковою, доступною та безкоштовною для всіх. Враховуючи важливість освіти, серед осіб, які шукають притулку, слід також надавати середню освіту.

Принципова важливість сім'ї та її право на захист визнається в міжнародному масштабі, в тому числі за допомогою ст. 16 Конвенції 1951 року. Повага до принципу єдності сім'ї є одним із основних засобів захисту сім'ї біженців. Влада приймаючої країни повинна вжити відповідних заходів, включаючи відслідковування діяльності, в межах країни притулку для підтримки єдності сім'ї та оперативно обробляти прохання про надання притулку, щоб забезпечити як можна швидше возз'єднання відокремлених сімей, як тільки вони будуть визнані біженцями [235].

При роботі з шукачами притулку УВКБ наполягає на важливості диверсифікованого підходу до особливих потреб окремих груп шукачів притулку. Можна виділити багато таких груп, проте основними є діти, жінки та літні люди. Так, діти, які подорожують разом з дорослими, після прибуття нерідко піддаються тому ж самому поводженню, що й дорослі, в тому числі, проживанню в місцях тримання під вартою або в невідповідних приміщеннях. Через свою залежність, вразливість та потреби у розвитку вони ще гостріше зазнають труднощів, властивих переміщенню. Розробляючи та впроваджуючи політику прийому, держави повинні керуватися принципом «найкращих інтересів». Це може включати призначення представника для

всіх заявників на надання притулку для дітей, що забезпечує особливу та пріоритетну процедуру розгляду заяв про дітей. Подальші детальні вказівки містяться у Посібниках УВКБ ООН щодо захисту та догляду за дітьми-біженцями [139].

Стандарти прийому повинні, зокрема, стосуватися спеціальних освітніх, медичних, психологічних, рекреаційних та інших особливих потреб дітей, згідно із відповідними міжнародними нормами про права людини, керівних принципів УВКБ ООН та Висновків виконавчого комітету [229].

Особливої уваги потребують діти-шукачі притулку, що подорожують без супроводу дорослих, або розлучені з дорослими в дорозі. Працюючи з розлученою або не супроводжуваною дитиною, органами притулку слід керуватися Посібниками УВКБ ООН щодо політики та процедур щодо поводження з неповнолітніми, які не супроводжують працевлаштування притулку. Неповнолітніх осіб без супроводу слід розміщувати у відповідних закладах, які надають догляд, наприклад, прийомну допомогу або спеціальні приймальні, на самому ранньому етапі процедури. Такі заходи по догляду повинні бути розроблені для задоволення їх особливих потреб у захисті та допомозі. Держави повинні піклуватися про призначення законного представника неповнолітніх осіб, які шукають притулку, який би опікувався правами та законними інтересами дитини протягом всієї процедури надання притулку, та в інший спосіб забезпечувати дотримання принципу найкращих інтересів дитини. Заявам неповнолітніх про захист слід надавати пріоритет. При цьому, слід приділяти увагу захисту неповнолітніх від торгівлі людьми та всіх форм експлуатації.

Другу вразливу групу шукачів притулку становлять жінки. Ця вразливість вимагає особливої уваги та піклування. Проблеми, з якими стикаються жінки, можуть варіюватися від недоліків у власних процедурах надання притулку до поганих умов фізичного прийому. Часто в держав бракує належної підготовки персоналу або психологічних, соціальних чи медичних можливостей, щоб допомогти жінкам. Коли жінці, яка шукає

притулку, потрібна медична допомога, її культурний чи соціальний досвід може потребувати особливої уваги. Права жінок-біженців визнаються у ряді міжнародних документів, наприклад, в Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок [52].

Настанови щодо процедури надання притулку жінкам надані у висновках Виконавчого комітету УВКБ № 64 [232] та 73 [233]. УВКБ в цілому створив посібник щодо захисту жінок-біженців та Керівні принципи УВКБ щодо міжнародного захисту в частині, що стосується сексуального насильства. Цими документами встановлені такі керівні настанови.

У процедурах надання притулку керівним принципом має бути гендерна обізнаність. Усі посадові особи та персонал, які беруть участь у початковому прийомі та у процесі детермінації, повинні пройти навчання так, щоб вони були чутливими до гендерних питань. На початковому етапі процедури жінки, які шукають притулку, повинні бути консультовані щодо їх прав, включаючи право подати індивідуальну заяву, коли члени сім'ї супроводжують їх. До спілкування з жінками можливо допускати тільки жіночий персонал, зокрема переклад повинен здійснюватися жінками. Наскільки це можливо, слід докласти зусиль для організації жіночого персоналу для визначення статусу біженця. Що стосується особливих потреб у безпеці, важливим вимогою є окреме та безпечне проживання для одиноких жінок після приїзду та в приймальні, так і зовні. Коли особи, які шукають притулку, розміщуються у міжнародних зонах у портах та аеропортах, слід забезпечити фізичну безпеку та приватне життя жінок. Коли вдаються до затримання, слід дотримуватися конфіденційності та принципу єдності сім'ї. Чоловіків і жінок не слід затримувати разом, за винятком сімейних ситуацій. Необхідно докласти особливих зусиль, щоб уникнути затримання годуючих матерів та жінок на пізньому терміні вагітності. Медична допомога жінкам, які шукають притулку повинна включати консьультування з питань репродуктивного здоров'я.

Останньою широко розповсюдженою групою шукачів притулку є особи літнього віку. Одинокі літні люди часто не можуть розраховувати на традиційну мережу підтримки, яка була доступна в країні походження. Часто їм не вистачає інформації про свої права та про доступні їм засоби. Наприклад, вони можуть не знати, що УВКБ ООН, агенції з правової підтримки або державні консультанти можуть надавати їм допомогу після прибуття та протягом усієї процедури. Навіть коли вони знають про подібні послуги, люди похилого віку можуть не бути мобільними або відчувати себе досить впевнено, щоб звернутися за допомогою. Більше того, важлива документація може бути залишена в країні походження.

Уразливість, властива похилому віку, обумовлює виключну важливість для цієї категорії швидкого доступу до медичної та медичної допомоги. Також відсутність мобільності, почуття ізоляції та покинутості, а також наявність хронічних хвороб є факторами, які приймаючі органи влади повинні враховувати при розробці адекватної політики прийому для цієї групи.

У Керівництві УВКБ щодо біженців похилого віку вказується, що держави повинні на самому ранньому етапі процедури докласти зусиль для виявлення літніх шукачів притулку, які потребують юридичних консультацій та послуг з перекладу, а також соціальних консультацій. Діяльні заходи слід також проводити на ранній стадії у випадку особливої вразливості [246].

В останні роки УВКБ ООН приділяє все більшу увагу особливим потребам такої групи як шукачі притулку, що належать до ЛГБТІ спільноти. Реєстрація заяви про надання притулку інколи може виявитися складною для ЛГБТІ осіб. Нерідко подібні особи мають складнощі з розкриттям своєї сексуальної орієнтації як причини їхнього переслідування, або взагалі не розуміють, що вона може розглядатися як підстава для надання притулку [227].

Відсутність систематичних даних щодо переслідування представників ЛГБТІ спільноти в країні походження може суттєво ускладнити процес

отримання ними притулку. В багатьох випадків в чиновників та суддів, що розглядають справи ЛГБТІ шукачів притулку не вистачає розуміння проблем, які можуть виникати в особи у зв'язку з її сексуальною ідентичністю, зокрема того, що це поняття стосується не тільки фізіології, але широкого кола соціальних відносин, пов'язаних з тривалим життєвим партнерством, сімейними та майновими відносинами, правом на самовираження та іншими важливими аспектами буття особи.

Однією з проблем, з якою стикаються ЛГБТІ шукачі притулку є упередженість та відсутність конфіденційності при поданні заяв про міжнародний захист. З іншого боку, для органів влади приймаючої країни також непросто встановити дійсність та обґрунтованість вимог, пов'язаних з сексуальною орієнтацією особи. Наразі в рамках УВКБ триває пошук оптимальної стратегії роботи з заявами про міжнародний захист, що ґрунтуються на сексуальній орієнтації, яка дозволила б підтримувати баланс між наданням необхідного захисту особам і захистом інтересів держав від неправомірних звернення за статусом біженця [133, с. 217].

Однією з найбільш складних проблем, що часто порушується ЛГБТІ шукачами притулку є їхній фізичний захист та безпека під час процедури отримання захисту. Зокрема, міжнародними правозахисними організаціями фіксуються випадки цькування таких осіб з боку місцевих громад чи інших шукачів притулку тієї ж національності [247, с. 14-15]. Ця проблема стає особливо гострою у випадках адміністративного затримання шукачів притулку та їхнього поміщення до місць ув'язнення разом з іншими шукачами притулку.

Існують суттєві особливості в пошуку тривалих рішень для проблеми шукачів притулку, які належать до ЛГБТІ спільноти. На відміну від конфліктів, чи політичних переслідувань, які можуть закінчитися доволі швидко, зміна суспільного ставлення до ЛГБТІ є тривалим процесом, а отже в більшості випадків неможна очікувати, що ситуація для особи в країні походження швидко зміниться, і особа зможе повернутися. Відповідно, в

абсолютній більшості випадків єдиним тривалим рішенням є переселення ЛГТБІ шукача притулку до країни, в якій ставлення до нього чи неї буде толерантним [227].

Окрім практики щодо вразливих груп, величезний інтерес становить практика УВКБ щодо специфічної ситуації, в якій опиняється багато шукачів притулку, а саме до шукачів притулку у морі. Відомим є випадок регіону Середземного моря, через яке з країн Африки нелегальні мігранти намагаються потрапити до Європи, причому багато з них при цьому звертаються за процедурою міжнародного захисту. Однак, це не єдиний такий регіон. Так звані «човнові люди» відомі країнам Південно-Східної Азії, Австралії, Новій Зеландії та ряду інших регіонів. Шлях шукачів притулку у морі є значно більш ризикованим, ніж подорож суходолом, адже окрім можливості переслідування, браку ресурсів та хвороб, них переслідує також загроза загибелі у морі. З цих причин, УВКБ ООН приділяє проблемі шукачів притулку у морі велику увагу.

Шукачі притулку в морі можуть подорожувати двома способами: або самотійно на човнах та суднах, спеціально призначених для їхнього перевезення, або нелегально потрапляючи на борт інших суден, інакше кажучи, будучи безквітковими пасажирами. В обох випадках виникає проблема першої держави звернення за притулком та першого представника такої держави, якій шукач притулку повідомляє про свій намір шукати притулку. Крім того, слід зважати на те, що шукачів притулку часто перехоплюють патрульні судна держав, куди вони прямують у відкритому морі (в прилеглий зоні, або навіть поза її межами), що додатково ускладнює питання про обов'язок держави, яка здійснює перехоплення, розглядати заяви таких осіб про надання міжнародного захисту [187].

Згідно із настановами УВКБ, держави, які прагнуть до добросовісного виконання своїх зобов'язань за Конвенцією про статус біженців та іншими міжнародними договорами про права людини, зобов'язані, серед іншого, не передавати перехоплених в морі осіб під контроль держави, де вони

перебувають. під загрозою переслідування або від якої існує передбачувана можливість їх повернення в іншу країну, де такий ризик існує. Так, в справі *KMF v. Director of Immigration and Secretary of Security*, що розглядалася Апеляційним судом Гонконгу, УВКБ роз'яснив, що від держав вимагається проводити незалежні розслідування потреб в міжнародному захисті щодо осіб, які шукають притулку у морі. Таким особам слід надавати доступ до справедливих та ефективних процедур міжнародного захисту. Врятованих чи перехоплених у морі осіб неможливо повернути чи іншим чином доправити туди, звідки вони намагаються втекти [220].

Необхідно брати до уваги, що приймання шукачів притулку та пошуково-рятувальні операції на морі є різними по суті та регулюються різними правовими нормами та інститутами. До рятувальних операцій застосовуються, в першу чергу, норми міжнародного морського права щодо таких операцій, в першу чергу Міжнародна конвенція про пошук і рятування життя на морі [64]. Водночас, держави при проведенні подібних операцій повинні розуміти імовірність звернення врятованих осіб за притулком та забезпечувати ним таку можливість, в тому числі, через підготовку офіцерів про порядок дій в таких ситуаціях.

Держави несуть зобов'язання забезпечити доступ потенційних шукачів притулку до процедур міжнародного захисту до моменту висадки таких осіб на території або передачі під юрисдикцію іншої держави. Перехоплена в морі особа до моменту отримання доступу до таких процедур повинна бути захищена від примусового повернення, мати доступ до справедливих і ефективних процедур для визначення статусу біженця чи інших форм міжнародного захисту. До такої особи слід ставитися у відповідності до стандартів міжнародного права притулку. Висадка таких осіб можлива лише у випадку крайньої необхідності задля порятунку їхнього життя в ситуаціях аварії чи форс-мажору. В таких випадках все ж слід приймати всіх необхідних заходів для захисту перехоплених осіб від повернення до країни походження [242].

Оцінювання обґрунтованості звернення особи за міжнародним захистом по суті не може проводитися у морі, якщо відсутні належні умови для перевірки особистості та власне самої заяви. Водночас, сам по собі факт перехоплення особи певною державою ще не створює для неї виключного зобов'язання розглядати заяву перехопленої особи про міжнародний захист, особливо в ситуаціях масового напливу. В таких випадках держави можуть звернутися до регіональних мереж міжнародного захисту, створених відповідними міжнародними угодами. Наприклад, в Європі така мережа утворена Дублінським регламентом.

Особливість ситуації перехоплення у морі полягає в тому, що таке перехоплення практично завжди здійснюється судном, що перебуває під державним контролем та має на борту відповідальну посадову особу держави, яка може діяти від імені держави в питаннях, пов'язаних з притулком для врятованих в морі осіб. Однак, можлива ситуація, коли шукачі притулку подорожують в якості безквиткових незареєстрованих пасажирів на приватних суднах, де відсутня посадова особа держави, а саме судно може користуватися «зручним» прапором, тобто формально знаходитись під юрисдикцією однієї держави, але перебувати у власності громадян іншої держави, і керуватися громадянами третьої держави. Постає питання, яка ж держава в такому випадку нести відповідальність за розгляд заяв таких осіб про звернення за міжнародним захистом.

Загальні правила щодо безквиткових шукачів притулку були викладені в рішенні Виконавчого комітету УВКБ № 53 від 1988 року. Відповідно до них, безквиткових шукачів притулку, так само як і всіх інших, слід захищати від примусового повернення чи видворення. Незалежно від держави прапора, таким особам слід дозволяти сходити з судна на землю в першому порту, де існує можливість звернутися за статусом біженця так, як це визначено береговою владою. Про виявлення шукачів притулку капітан або власник судна має повідомляти УВКБ, аби останнє змогло запропонувати шукачу притулку тривале рішення [231].

Крім того, УВКБ було розроблено спеціальні вказівки для судновласників, капітанів та їхніх представників щодо безквиткових шукачів притулку. Відповідно до них, шукача притулку за жодних обставин неможливо повертати до країни походження чи висаджувати в країні, де існує ризик такого повернення, або де існує загроза їхнього переслідування за конвенційними ознаками. Судновласники, капітани та їхні представники повинні співпрацювати з УВКБ у пошуку довготривалого рішення щодо висадки шукача притулку в найближчому порту, де шукач притулку не опиниться під загрозою. В разі виявлення на борту безквиткового шукача притулку, капітан мусить негайно повідомити судновласника про цей факт та намагатися отримати від виявленої особи якомога більше інформації про обставини, які змусили цю особу шукати притулку, з метою подальшого повідомлення УВКБ. Капітан та інші особи з екіпажу судна за необхідності можуть брати участь у співбесіді з шукачем притулку, що організує УВКБ в найближчому порту з метою якомога більш повного встановлення ситуації заявника та обставин, за яких він потрапив на борт судна та був виявлений. В разі необхідності (наприклад, при відмові берегової влади дозволити шукачу притулку зійти на берег), співбесіда може проводитися на борту судна. В разі, якщо під час такої співбесіди буде встановлено, що виявлена на борту особа очевидно не має права вважатися біженцем, вона залишається на борту та поводження з нею буде визначатися нормами міжнародного морського права щодо безквиткових пасажирів [240].

Таким чином, в поводженні з шукачами притулку в морі діють ті ж самі принципи, що й по відношенню до шукачів притулку на суходолі, проте з поправкою на додаткові небезпеки морської подорожі та складнощі з доступом до процедури притулку на кораблях і суднах. Основоположними засадами залишаються заборона повернення особи до небезпеки та обов'язок першої держави, під юрисдикцію чи контроль якої потрапляє шукач притулку, надати йому доступ до процедури міжнародного захисту.

3.2. Практика Ради Європи та Європейського суду з прав людини відносно шукачів притулку

Практика Ради Європи щодо шукачів притулку становить особливий інтерес для України, оскільки наша держава є членом цієї регіональної організації, а також тому, що Україна прийняла на себе ряд зобов'язань з захисту прав людини, пов'язаних із членством в Раді Європи. Безумовно, найбільш значними з таких зобов'язань є ті, що випливають з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та з практики Європейського суду з прав людини. Водночас, діяльність Ради Європи щодо шукачів притулку не обмежується цими інструментами. Вона є багатоаспектною та проходить в усіх інституціях, підпорядкованих Раді. Рада формує універсальну практику європейських держав щодо біженців, шукачів притулку та інших категорій вимушених мігрантів.

Особливістю практики Ради Європи щодо шукачів притулку є її яскраво виражена правозахисна спрямованість. Якщо діяльність УВКБ ООН носить універсальний характер, в деяких регіонах (наприклад, в Африці) найбільшу увагу приділяють розв'язанню конкретних проблем і завдань, пов'язаних з пошуком притулку, то Рада Європи прагне до повного забезпечення всім особам, які перебувають під юрисдикцією чи контролем європейських держав, зокрема шукачам притулку, прав і свобод, передбачених нормами Ради Європи [214].

В останні роки європейський континент зіткнувся з безпрецедентним збільшенням змішаних міграційних потоків уздовж Середземномор'я, що призвело до так званої «кризи біженців». Рада Європи стала ключовою організацією регіону, відповідальною за відповідь на цей виклик. У конкретному контексті міграції Генеральний секретар Ради Європи у 2015 році видав керівний документ із 47 країн-членів Ради Європи щодо поводження з мігрантами та особами, які шукають притулку, у тому числі щодо їх прийому та тимчасових умов життя й забезпечення поваги їхніх

людських прав. Одночасно було проведено інвентаризацію того, що було зроблено до вересня 2015 року та які дії Рада Європи могла б вжити далі.

Європейський правовий порядок пропонує високий рівень захисту прав людини, заснований на Європейській конвенції про права людини, Європейській конвенції про запобігання катуванню та нелюдському або такому що принижує гідність поводженню чи покаранню, Європейській соціальній хартії, Конвенції проти торгівлі людьми та інших інструменти з прав людини. Основні права, гарантовані таким чином, на які в Європі можуть розраховувати шукачі притулку, наступні:

право на життя та право на свободу від катувань та жорстокого, нелюдського чи принизливого поводження або покарання; а також заборона примусового повернення або видворення у випадку загрози життю або ризику впливу тортур та жорстокого, нелюдського та принизливого поводження або покарання;

право на свободу та особисту недоторканість (включаючи право бути звільненим від довільного арешту або тримання під вартою);

право на свободу від рабства та примусової праці (включаючи право на захист від зловживань та експлуатації, підневільного стану);

право на свободу від дискримінації за будь-якими ознаками, такими як стать, раса, колір, мова, релігія, політична чи інша думка, національне чи соціальне походження, асоціація з національною меншиною, майно, народження чи інший статус;

право на справедливий суд; і

право на захист економічних, соціальних та культурних прав, включаючи право на здоров'я, належний рівень життя, соціальне забезпечення, належне житло, освіту та справедливі та сприятливі умови праці [178, с. 10].

Широкі посилання на прецедентну практику Європейського суду з прав людини та Європейського комітету з соціальних прав, що реалізують ці права

у справах мігрантів, можна знайти у Заяві про тлумачення прав біженців. відповідно до Європейської соціальної хартії.

У січні 2016 року Генеральний секретар Ради Європи призначив Спеціального представника з питань міграції та біженців Томаша Боchema для роботи з відповідними структурами Ради Європи, держав-членів, Європейського Союзу та інших міжнародних організацій, управління допомогою та підтримкою організацій і держав-членів та сприяння міжнародному співробітництву в цій галузі. Одним із напрямків, що входять до мандату Спеціального представника, є пошук та збір інформації, в тому числі за допомогою місій з встановлення фактів, про становище біженців та мігрантів в аспекті прав людини [219].

Після свого призначення Спеціальний представник опублікував чотири доповіді місії з встановлення фактів після своїх візитів до Греції та Македонії, Туреччини, Франції (Кале та Гранд-Синте) та Італії. Крім того, Спеціальний представник опублікував Тематичний звіт про дітей-мігрантів та біженців. З травня 2017 року він також координує виконання Плану дій Ради Європи щодо захисту дітей мігрантів та біженців у Європі [219].

Міграція – це питання, щодо якого Уповноважений з прав людини Комісар Ради Європи активно оприлюднив та опублікував низку документів, зокрема щодо «відкатів», затримання та криміналізації мігрантів, становища вразливих груп (дітей, жертв катувань чи торгівлі людьми або сексуального насильства) та екстерналізації міграції. Два важливі тематичні документи щодо інтеграції шукачів притулку були опубліковані в 2016-2017 роках – «Реалізація права на возз'єднання сім'ї біженців у Європі» (2017) та «Час для Європи отримати право на інтеграцію мігрантів» (2016) [168].

Рада Європи приділяє велику увагу забезпеченню інтеграції шукачів притулку на новому місці. Для посилення впливу усіх відповідних заходів, Комітет міністрів затвердив 19 травня 2017 року План дій щодо захисту дітей біженців та мігрантів у Європі. План дій ґрунтується на одному чіткому принципі: в умовах міграції до дітей слід ставитися перш за все як до дітей.

Це стосується всіх дітей міграції, які прибувають / прибули на територію будь-якої держави-члена Ради Європи, включаючи шукачів притулку, дітей біженців та мігрантів. Конкретна діяльність, запропонована згідно з цим, базується на існуючих нормах. Метою Плану дій є не створення нових стандартів прав людини. План дій щодо захисту дітей-біженців та мігрантів з особливим акцентом на дітей без супроводу має три основні опори:

- 1) забезпечення доступу до прав та процедур, сприятливих для дітей;
- 2) забезпечення ефективного захисту;
- 3) посилення інтеграції дітей, які залишатимуться в Європі [149].

З метою підвищення правосвідомості осіб, задіяних у правозастосуванні в питаннях, пов'язаних з біженцями та мігрантами, у 2015 році Програма Ради Європи з питань освіти з прав людини для юристів розробила у співпраці з УВКБ ООН онлайн-курс з притулку та ЄСПЛ, орієнтований на суддів, особливо тих, хто займається клопотаннями про надання притулку, юристів та прокурорів. Метою курсу є посилення та гармонізація застосування стандартів ЄСПЛ щодо притулку в країнах-членах Ради Європи. Хоча Європейська конвенція з прав людини і не містить права на притулок, будь-який шукач притулку під юрисдикцією МС СЄ має право на всі права, надані Конвенцією.

У травні 2016 року Європейська комісія проти расизму та нетерпимості прийняла Загальну політичну рекомендацію № 16 щодо захисту мігрантів та біженців від дискримінації, яка була видана для підтримки держав у вирішенні нагальних питань дискримінації осіб – жінок, чоловіків та дітей, які не виконують або більше не відповідають умовам національного законодавства для вступу або перебування в державі-члені Ради Європи. Комісія закликала держави дотримуватися своїх конкретних зобов'язань щодо дітей шукачів притулку, які нелегально перебувають на відповідних державних територіях, шляхом забезпечення ним доступ до освіти, вакцинації, педіатричної допомоги та належного притулку. Рекомендації визначають шляхи забезпечення дотримання цих прав у сферах освіти,

охорони здоров'я, житла, соціального забезпечення та допомоги, охорони праці та правосуддя [156].

Окрім цих загальних рекомендацій, існує ще багато конкретних, пов'язаних зі школами та освітою, житлом, працевлаштуванням, охороною здоров'я, правовою допомогою, шукачами притулку та біженцями, возз'єднанням сімей, громадянством, стимулами та винагородами, цілями, показниками та цільовими цінностями.

Рада Європи приділяє велику увагу захисту прав окремих вразливих груп шукачів притулку та веде спеціальні політики відносно дітей, жінок, жертв торгівлі людьми та насильства. Так, щодо дітей діє програма «Побудова Європи для дітей та дітей з нею» Рада Європи прагне захищати та просувати права дитини, включаючи дітей-мігрантів, у 47 країнах-членах. Важливі законодавчі та політичні зміни для поліпшення захисту прав дітей відбулися шляхом вичерпного набору двох обов'язкових та 18 необов'язкових стандартів щодо прав дітей, розроблених державами-членами та прийнятих Комітетом міністрів. У квітні 2016 року Рада Європи розпочала нову Стратегію прав дитини (2016–2021 роках.).

Певні загальні положення, що діють в Європі відносно шукачів притулку, можна знайти в практиці Суду Європейського Союзу. Його рішення є обов'язковими для держав членів ЄС, а також непрямым чином справляють вплив на асоційовані з ЄС держави, зокрема на Україну, через зобов'язання з імплементації європейського *acquis communautaire* до національних правових систем. Слід підкреслити, що ця практика надає лише певні загальні формулювання та може інтерпретуватися державами-членами в залежності від власних потреб.

Так, серед недавніх справ, що було розглянуті цим Судом, слід згадати рішення у справі *J.N. v Staats secretarisvoor Veiligheiden Justitie* від 15.02.2016 року [172], де Суд ЄС розтлумачив поняття «загроза національній безпеці та громадському порядку» як підставу затримання шукача притулку. У справі *Ibrahim Aloand Amira Osso* він розглянув поняття «свобода руху» У справі

Khadija Jafari, Zainab Jafari від 26.07.2017 р. – поняття «незаконний перетин кордону» у контексті статей 2m та 13 Регламенту 604/2013 для визначення відповідальної держави тощо [173].

Найбільший вплив на правову реальність Ради Європи в сфері регулювання правового статусу шукачів притулку справляє Європейський суд з прав людини. Можна виділити ряд справ, що стали «класичними». Вони регулярно цитуються самим судом та очевидно відображують тлумачення, яке Суд вважає звичаєвим. В практиці, наприклад, відображається усталена норма, що Договірні держави мають компетенцію контролювати в'їзд, проживання та висилку іноземців. Проте ЄСПЛ встановлює ряд винятків із цього правила. Одним з найбільш значущих є виняток, що ґрунтується на положенні ст. 3 Європейської конвенції. У справах Чахал проти Сполученого Королівства [138] та Сааді проти Італії [209] було передбачено обов'язок держав не висилати фізичну особу в країну, де було показано суттєві підстави, що він або вона, в разі депортації, зіткнеться з реальним ризиком зазнати катувань, нелюдського або принизливого поведження або покарання. Дії, що вживаються державою, в цьому випадку сприймаються як перша ланка ланцюга подій, що призводять до жорстокого поведження з особою всупереч статті 3.

Постає питання, чи зобов'язана держава в усіх випадках, коли особа заявляє про ризик катувань чи іншого неналежного поведження, надавати особи захист, і чи становитиме в усіх випадках видворення такої особи порушення статті 3 Конвенції. Це питання пов'язане з оцінкою ризиків – концепцією, що була сформульована в практиці Європейського суду з прав людини з метою встановлення дійсності загрози порушення Конвенції в разі примусового повернення чи видворення особи.

Концепція полягає у встановленні того чи порушення статті 3 має місце тоді, коли було виявлено значні підстави вважати, що особа зіткнеться з реальним ризиком зазнати жорстокого поведження. Тому існує необхідність оцінювати цей ризик індивідуально для кожного випадку. За останні 15 років

Суд встановив низку принципів та інструкцій, згідно з якими слід проводити процес оцінки. Він повинен зосередитись на передбачуваних наслідках вивезення фізичної особи до країни призначення. Стосовно цього Суд заявив, що ризик жорстокого поводження може впливати із загальної ситуації насильства в цій країні, особистої характеристики заявника або їх поєднання. Суд зосереджує увагу на загальній ситуації в цій країні. Так, в справі Суфі та Ельмі проти Сполученого Королівства було підкреслено, що не кожна загальна насильницька ситуація є достатньою для створення перешкоди для видворення. Суд констатував, що загальна ситуація насильства буде достатньою для того, щоб створити такий ризик «у найбільш екстремальних випадках», коли існує реальний ризик жорстокого поводження просто в силу того, що людина піддається поверненню до такого насильства [210].

Коли загальна ситуація в країні, в яку планується повернення, не вважається достатньо серйозною, щоб представляти собою реальний ризик жорстокого поводження, Суд переходить до аналізу особистих обставин заявника. У більшості випадків особисті характеристики особи можуть спричинити реальний ризик жорстокого поводження, що суперечить ст. 3 Конвенції. Ці характеристики відрізняються в залежності від країни. Однак корисно ще раз зазначити що йдеться про ознаки, які містяться у статті 1 Конвенції ООН про статус біженців: раса, віросповідання, національність, приналежність до певної соціальної групи чи політична думка. Крім того, до переліку зазначених ознак можуть бути включені сексуальна орієнтація та злочинне минуле. У деяких випадках, як згадувалося раніше, лише поєднання особистих рис індивідуальна та загальна ситуація насильства може становити реальний ризик жорстокого поводження. Ця можливість описана у справі Н.А. проти Сполученого Королівства.

Заявником у цій справі був громадянин Шрі, який прибув до Сполученого Королівства і подав заяву про надання притулку. Йому відмовили у статусі біженця та видали наказ про депортацію. У своїй заяві до ЄСПЛ він заявив, що побоюється жорстокого поводження в Шрі-Ланці з

боку уряду та неурядових груп. Суд не дійшов висновку, що загальна ситуація на Шрі-Ланці створює загальний ризик піддаватися поводженню з порушенням статті 3 для всіх тамілів, які повернулися до Шрі-Ланки. Що стосується того, що деякі таміли з іншого боку, безумовно, піддаватимуться жорстокому поводженню, якщо б повернулися на Шрі-Ланку, необхідним було визнано дослідження особистої ситуації заявника. Цей вид експертизи, як правило, повинен проводитись індивідуально для кожного випадку з урахуванням усіх релевантних факторів для певних обставин. У обговорюваній справі Суд запропонував перелік чинників, які могли вплинути на рішення про неможливість повернення особи. До таких було віднесено попередні підозри у скоєнні злочину, попередню судимість або непогашений ордер на арешт, втечу з-під варти, наявність попередніх слідів катувань, незаконність вибуття з країни походження, відсутність посвідчення особи чи інших документів, подання заяви про притулок за кордоном. Суд також підкреслив, що ряд окремих факторів, якщо розглядати їх окремо, не можуть становити реального ризику, але якщо приймати їх сукупно та якщо розглядати їх у ситуації загального насильства та підвищеної безпеки, ті самі фактори можуть спричинити реальний ризик [190].

Одним з особистих факторів, який може призвести до ризику жорстокого поводження є приналежність індивіда до певної групи. Однак, подібні вимоги шукачів притулку викликають розумні сумніви щодо достовірності. В таких випадках, Суд вважає, що особа підпадає під захист статті 3 Конвенції, коли буде встановлено серйозні причини вважати, що практика забороненого поводження існує щодо певної групи. За таких обставин, Суд не наполягає на тому, аби заявник доводив, що переслідування відбувається конкретно щодо нього. Таким був випадок у справі Абдольхані та Каріміна проти Туреччини. В цій справі двоє громадян Ірану, що належали до опозиційної політичної течії, виїхали до Іраку, де мешкали в створеному США таборі та були визнані біженцями. Після цього, вони вирішили оселитися в Туреччині. Однак, ним не було надано можливості подати

клопотання про притулок, і них було засуджено за порушення міграційних правил. Після невдалої спроби депортувати їх турецькими властями заявники розпочали провадження в ЄСПЛ. У своїх заявах вони заявляли, існує ризик жорстокого поводження чи страти в Ірані лише на тому, що вони були колишніми членами опозиційної групи.

Спираючись на різні незалежні джерела, Суд встановив, що в Ірані були випадки жорстокого поводження з членами опозиційних партій, включаючи свавільне затримання та навіть позбавлення життя за підозрілих обставин. Незважаючи на неможливість більш детального вивчення ситуації в Ірані, Суд встановив, що існують серйозні підстави вважати, що колишні чи нинішні члени опозиційної групи та співчуваючі можуть бути вбиті чи піддані жорстокому поводженню в цій країні. Встановивши також реальний ризик депортації заявників. Відповідно, суд дійшов висновку про наявність загрози виключно в силу належності осіб до групи, а не індивідуальної історії переслідування [125].

У практиці Європейського суду з прав людини сформувалася норма, згідно із якою в силу приписів статті 3 Конвенції, забороняється примусове повернення особи не тільки в країни, де особа може бути піддана переслідувань, але й в разі, якщо через таке повернення особа зазнаватиме ризику жорстокого поводження через загальну гуманітарну ситуацію в країні походження.

Найбільш відомою з цієї категорії справ є справа М.С.С. проти Бельгії та Греції. В цій справі громадянин Афганістану прибув до Європейського Союзу через Грецію. Після короткого періоду ув'язнення, йому було наказано виїхати з країни. Він прибув до Бельгії та подав заяву про надання притулку. Керуючись Дублінським регламентом органи Бельгії просили грецький уряд взяти на себе відповідальність за клопотання про надання притулку. Після цього прохання його відправили назад до Греції. Там його затримали і тримали в поганих умовах, які погіршувалися через образи з боку працівників поліції. Після звільнення, не маючи коштів, він був змушений

місяцями жити на вулиці в крайній бідності. Це супроводжувалося постійним станом страху погрози нападу та пограбування, а також повної знедоленості, породженої його ситуацією (труднощі у пошуку їжі, відсутність доступу до санітарних приміщень тощо). У справі до Суду він заявив, що постійний стан вразливості та матеріально-психологічна депривація роблять таке поведіння таким, що суперечить статті 3 Конвенції.

Суд відзначив, що Конвенція не зобов'язує договірні держави надавати біженцям житлову або фінансову допомогу, однак визнав, що ситуація крайньої матеріальної бідності може викликати питання відповідно до вищезазначеного положення, і що описаний випадок, безсумнівно, підпадає під цю категорію. Суд також встановив, що бельгійські органи влади добре обізнані з умовами життя шукачів притулку в Греції, тому вони мали зобов'язання не висилати туди заявника, тим самим наражаючи його на реальний ризик жорстокого поведіння, що є порушенням ст. 3 Конвенції [185].

Цікаво, що Європейський суд пов'язує неможливість видворення шукача притулку не тільки з можливістю поганого поведіння з боку інших осіб, але й взагалі з можливістю підтримувати гідне, не обтяжене надмірними ризиками чи стражданнями існування в країні походження. Яскравим прикладом такого підходу є низка справ ЄСПЛ щодо неможливості повернення осіб до країн походження у зв'язку зі станом їхнього здоров'я.

На приклад, у справі Н. проти Сполученого Королівства, Суд розглянув скаргу громадянки Уганди яка в'їхала до Сполученого Королівства та звернулася з заявою про отримання притулку. Вона стверджувала, що в країні її піддавали жорстокому поведінню і зґвалтуванням. Під час медичного огляду було встановлено, що вона хвора на СНІД. Водночас, її звернення за захистом було відхилено як необґрунтоване. У своїй скарзі до ЄСПЛ пані Н. заявила, що її примусове видворення до Уганди призведе до реального ризику жорстокого поведіння через погані гуманітарні умови та стан системи охорони здоров'я Уганди, що не дозволить ній ефективно

лікуватися, через що стан її здоров'я може критично погіршитись, а тривалість життя скоротиться.

Розглядаючи цю справу, ЕСПЛ дійшов висновку, що видворення іноземця може призвести до порушення ст. 3 Конвенції з причин, пов'язаних зі станом здоров'я заявника, однак лише за дуже виключних обставин. Іноземні громадяни, що підлягають видворенню, не можуть залишатися на території держави виключно з причин можливості користуватися наявною в цій державі медичною чи соціальною допомогою. Навіть те, що якість та тривалість життя заявниці можуть зменшитись внаслідок примусового повернення ще не становить достатньої підстави для заборони примусового повернення. Суд вказав, що достатньою для такого констатування була ситуація, коли заявник фактично знаходився при смерті, взагалі не міг розраховувати на медичну допомогу в країні походження, не мав близьких чи родичів, які могли б про нього піклуватися, не міг розраховувати на харчування, притулок чи соціальну допомогу. Оскільки це не було ситуацією заявниці, суд відхилив її аргументи [189].

Вельми цікавою для України є практика Європейського суду з прав людини щодо затримання шукачів притулку. Якщо в справах щодо примусового повернення чи видворення шукачів притулку виникає питання про порушення ст. 3 (іноді також ст. 2 Конвенції), то в справах про затримання мова йде про ст. 5 (право на свободу і особисту недоторканість).

Право на свободу та безпеку є одним із основних прав у сучасному суспільстві. У цьому контексті під поняттям «свобода» слід розуміти свободу від тримання під вартою або «свободу від поселення особи на місце ізоляції». Воно є одним із ключових прав, що захищаються Конвенцією. Нею встановлюються і окремі випадки, в яких можливе позбавлення волі, зокрема можливість адміністративного затримання іноземців, що намагаються потрапити на територію держави з порушенням встановлених міграційних правил, або осіб, що очікують депортації або екстрадиції. На такі затримання

розповсюджуються всі передбачені Конвенцією гарантії проти незаконного затримання, в тому числі, судовий перегляд рішень про затримання.

У практиці тлумачення положень статті 5 щодо шукачів притулку Європейським судом склалося декілька важливих правових позицій. Перша з них полягає у тому, що затримання таких осіб може відбуватися виключно з підстав, передбачених статтею. Так, у справі М.А. проти Кіпру, Суд розглянув скаргу громадянина Сирії, який шукав притулку на Кіпрі. Він був невдоволений політикою Кіпру щодо шукачів притулку та взяв участь в акції протесту. Він був затриманий поліцією з метою встановлення його міграційного статусу. Виявивши, що його перебування в країні було незаконним, він був затриманий, тепер з метою депортації (наказ про депортацію видано, незважаючи на розгляд справи про надання притулку). Після розгляду справи перед ЄСПЛ, але до винесення рішення, він отримав статус біженця. Суд встановив, що у цій справі, затримання, описане як таке, що проводиться з метою визначення міграційного статусу особи, не підпадало під жодну з категорій, перелічених у ст. 5 § 1. Більше того, воно не мало внутрішньої правової бази. Тому таке затримання становило собою порушення Конвенції [183]. Якщо затримання не відповідає цим вимогам, воно стає довільним (*arbitrary*), тобто таким, яке здійснюється не на підставі закону, що означає порушення Конвенції.

В останні роки в практиці Суду поняття свавільності все частіше починає трактуватися в аспекті якості національного законодавства. Можливі ситуації, коли затримання формально відповідає закону та процедурі, однак сам закон суперечить статті 5, тобто є недостатньо якісним для реалізації конвенційних гарантій. В такому випадку, затримання, хоча і здійснене на підставі закону, становитиме порушення Конвенції. Аби уникнути свавільності, затримання повинне бути сумлінним, тісно пов'язаним з підставою для затримання, на яку посилається уряд, повинні бути забезпечені відповідні місце та умови затримання, а тривалість затримання не повинна перебільшувати того, що розумно необхідно для досягнення мети.

Сумлінність органів влади при здійсненні затримання як фактор, гарантія проти свавільності було розглянуто у справі Чонка проти Бельгії. Заявники були громадянами Словаччини ромського походження, які прибули до Бельгії і попросили притулку, стверджуючи, що вони зазнали жорстокого поводження в Словаччині і не отримали достатнього захисту від влади. Ним було відмовлено, і наказано виїхати з країни протягом п'яти днів. Вони оскаржили ці рішення, але апеляційні скарги були відхилені. Потім вони отримали інформацію від поліції, що вони повинні відвідувати відділення, аби заповнити заяву про притулок. Однак у відділенні поліції про нове рішення про їхнє примусове видворення до Словаччини та затримання. У своїй скарзі до Суду заявники заявили, що них заманили у пастку шляхом введення в оману. Тому їх затримання було всупереч цілі статті 5. На думку влади Бельгії, формулювання виклику до поліцейської дільниці було «невдалим», але воно не впливало на законність затримання.

Суд зазначив, що влада не може зловживати довірою шукачів притулку з метою їхнього затримання та подальшої депортації, і такі дії суперечать загальним принципам Конвенції. Очевидно, що органи влади Бельгії свідомо обрали певне формулювання з метою зібрати якомога більше осіб в одному місці та видворити них. Тому Суд дійшов висновку, що свідоме рішення органів влади для сприяння або підвищення ефективності планової операції з вигнання прибульців шляхом введення їх в оману про мету повідомлення, щоб полегшити їх позбавлення їх свобода не сумісна зі статтею 5 Конвенції [145].

Тривалість ув'язнення повинна відповідати його меті, що має зберігатися протягом всього часу затримання особи. Це було продемонстровано ЄСПЛ в пілотній постанові у справі Кім проти Росії. Справа стосувалася особи без громадянства походженням з Узбекистану, яка була затримана органами влади Росії з метою подальшого примусового видворення. Особу тримали в ув'язненні протягом більше двох років, посиляючись на те, що органи влади Узбекистану не надають необхідної

інформації для ідентифікації особи, необхідної для її подальшого примусового видворення.

Пан Кім звернувся до ЄСПЛ із заявою про порушення прав, захищених Конвенцією. Він стверджував, що умови його затримання становлять порушення ст. 3 Конвенції, оскільки вони становлять нелюдське та принизливе поводження. Суд погодився. Росія звикла втрачати справи щодо ст. 3 у Суді стосовно умов ув'язнення. Кім також стверджував, що його затримання було незаконним, посилаючись на ст. 5 (1) (f), оскільки, хоча він був затриманий з метою депортації чи видворення, його затримання було довільним, оскільки для видворення не було докладено адекватних зусиль, що призвело до надмірно тривалого терміну ув'язнення.

Суд визнав порушення ст. 5 (1) (f). Він критично ставився до недостатньої енергійності, з якою російська влада намагалася вступити в контакт з владою Узбекистану. Суд повторив свою позицію, згідно з якою ст. 5 (1) (f) більше не можна застосовувати, якщо не можна висилати особу, та повторив свою думку, що влада зобов'язана розглянути питання про те, чи є видворення реалістичною перспективою та чи тримання під вартою з метою видворення з самого початку або продовжує залишатися виправданим. Цікаво, що влада Російської Федерації посилалася на те, що вона неодноразово направляла запити до влади Узбекистану щодо ідентифікації пана Кіма, однак не отримувала відповіді. Суд вказав, що такі запити самі по собі не свідчать про достатню сумлінність держави, що утримує особу в ув'язненні. Оскільки позбавлення свободи становить собою дуже серйозний захід, який відбивається на всій життєдіяльності затриманої особи, влада повинна вживати дійсних та ефективних зусиль з якнайшвидшого розв'язання цієї ситуації. У випадку Кіма не було використано всі дипломатичні можливості для встановлення контакту з владою Узбекистану. Отже, мало місце порушення ст. 5 Конвенції [177].

Останнім важливим аспектом практики ЄСПЛ у справах шукачів притулку є визначення того, чи дійсно затримання таких осіб пов'язане з

легітимною метою забезпечення примусового повернення чи видворення осіб. Друга частина підпункту (f) статті 5 дозволяє затримати особу, щодо якої вживаються дії з метою депортації чи екстрадиції. Це означає, що затримання є законним, якщо воно відповідає усім загальним описаним вище критеріям і до тих пір, поки «вживаються дії з метою депортації чи екстрадиції». У своїй прецедентній практиці Суд постановив, що не існує вимоги, щоб тримання під вартою було обґрунтовано визнано необхідним, наприклад, для запобігання відповідній особі вчинення злочину чи втечі (поняття необхідності є визначальним для встановлення того, чи затримано за підпунктами (b), (c), (d) та (e) пункту 1 статті 5 довільно). Щодо принципу пропорційності, на думку Суду, він застосовується до тримання під вартою згідно з другою частиною підпункту (f) лише в тій мірі, в якій затримання не повинно тривати протягом необґрунтованого часу. Тому будь-яке позбавлення волі в цих випадках буде виправданим лише до тих пір, поки триває процес депортації. Якщо таке провадження не буде порушено з належною ретельністю, тримання під вартою перестане бути допустимим. Не існує фіксованого визначення терміну «належна ретельність» стосовно проведення депортації чи екстрадиції. Суд повинен пристосувати його до обставин кожної справи.

Так, у справі М. та інші проти Болгарії, заявник прибув до Болгарії і отримав там статус біженця (причиною рішення було його перехід на християнство). Через його нібито причетність до торгівлі людьми дозвіл на проживання був відкликаний, і він підлягав ув'язненню до виселення. Однак у наказі про висилку не було визначено країни, до якої заявник повинен був бути депортований, оскільки цього не вимагалось у внутрішньому законодавстві. Перешкодою для негайної депортації, зазначеної в ухвалі про затримання, була відсутність прямих рейсів з Болгарії в Афганістан. Уряд Болгарії також зазначив, що існували труднощі з наданням заявнику документа, що посвідчує особу. Суд зауважив, що наказ про депортацію було видано 6 грудня 2005 року, і «перші зусилля болгарської влади з метою

забезпечення посвідчення особи для його депортації» були здійснені в лютому 2007 року, коли було надіслано лист до посольства Афганістану в Софії. Лист залишився без відповіді, і влада не вживала жодних подальших дій щодо цього питання. Коли мова зайшла про відсутність прямих рейсів до Афганістану, Суд зазначив, що не було докладено жодних зусиль для вирішення наслідків, що випливали з цього, що, мабуть, було відомо ще до арешту першого заявника. Крім того, Суд повторив, що там, де існують перешкоди для депортації до певної країни, але інші місця призначення в принципі можливі, затримання до активних зусиль влади з метою організації вивезення до третьої країни може підпадати під дію п. 1 ст. 5 (f). Знову ж таки, це було ніяких зусиль з боку уряду для здійснення цього варіанту та забезпечення вислання заявника до третьої країни. Отже, Суд дійшов висновку, що затримання заявника було позбавлене сенсу та не відповідало заявленій меті [182].

Значний інтерес для України як країни транзиту мігрантів, шукачів притулку та біженців, становить можливість їхнього затримання в транзитних зонах аеропортів, морських портів та інших. Це питання було докладно розглянуто Європейським судом з прав людини у справі Сааді проти Сполученого Королівства. Суд зіткнувся з питанням що означає несанкціоноване прибуття особи та чи існують підстави для перевірки необхідності та відповідності меті ст. 5, що відбувається при ув'язненні осіб, які затриманні при несанкціонованому в'їзді в країну.

Пан Сааді, громадянин Іраку, за національністю курд, залишив свою країну через побоювання притягнення до кримінальної відповідальності через участь в курдських політичних угрупованнях, та прибув до Лондону. В аеропорту він подав клопотання про надання притулку. Йому було надано можливість тимчасового в'їзду та розміщено в готелі. Наступного ранку його перевели до приймального центру, де провадження по його заяві про притулок було продовжено. Він був затриманий на сім днів із доступом до адвоката і нарешті отримав статус біженця. Заявник у своїй скарзі зазначив,

що якби його не затримали, він був би законно присутній у Сполученому Королівстві з «тимчасовим допуском». Крім того, він також зазначив, що існує потреба в розмежуванні двох аспектів підпункту (f), оскільки вони стосуються різного типу іммігрантів (ті, хто шукає в'їзду в країну, не вчинили кримінальних злочинів, але часто бігли зі своєї країни через побоювання за своє життя). Таким чином, перевірка необхідності повинна застосовуватися до осіб, затриманих після їх прибуття.

Суд повинен був інтерпретувати значення слів «з метою запобігання несанкціонованому в'їзду». Повторивши, що держави користуються «незаперечним суверенним правом контролювати в'їзд іноземців та їхнє проживання на своїй території», він перейшов до заяви, що поки держава не «уповноважила» в'їзд до країни, будь-який такий в'їзд є «несанкціонованим» і затримання особи, яка бажає здійснити в'їзд і яка потребує, але ще не має на це дозволу, може, без жодних викривлень мови, «запобігти здійсненню несанкціонованого в'їзду». Це стосується всіх іммігрантів, в т.ч. шукачів притулку. Суд не погодився з заявником, заявивши далі, що він не може визнати, що як тільки особа, яка шукає притулку, здалася імміграційним органам, її в'їзд стає законним, в результаті чого затримання не може бути виправданим відповідно до перша частина пункту 1 (f) статті 5. На думку Суду, тлумачення зазначеного пункту, яке дозволило б затримати лише особу, яка, як показано, намагається ухилитися від обмеження в'їзду, полягала б у тому, щоби це було занадто вузькою конструкцією на умовах надання та на державну владу здійснювати своє незаперечне право контролю, зазначене вище.

Наступним кроком для Суду було встановлення того чи існує тест на необхідність і чи застосовується до першої частини підпункту (f). Він вперше повторив свою позицію щодо тлумачення другого аспекту, згідно з якою немає вимоги обґрунтовано вважати затримання необхідним. Він заявив, що принципу, що затримання не повинно бути свавільним має застосовуватися до тримання під вартою відповідно до пункту 1 першої статті 5 (f) таким же

чином, як це стосується до затримання з метою примусового видворення. Тому, поки затримання має запобігти несанкціонованому в'їзду в країну та відповідає іншим загальним критеріям Конвенції, згадані раніше в цій роботі, таке затримання не може розглядатися як свавільне. У справі пана Сааді затримання було проведено добросовісно місце і умови були відповідні, а тривалість - розумною.

Далі Суд зазначив, що затримання повинно бути тісно пов'язаним з законними підставами, такими як запобігання несанкціонованому в'їзду, і бути спрямованим виключно на те, аби дозволити владі швидко й ефективно визначити чи є клопотання особи про притулок обґрунтованим. На підставі цього, Суд дійшов висновку, що порушення статті 5 у справі пана Сааді не було [210].

У своїх пізніших справах Суд розробив і уточнив тлумачення першої частини підпункт (f) статті 5. У ньому зазначалося, що справу Сааді не слід сприймати як таку, що означає, що будь-яких шукачів притулку держава має право затримувати на невизначений строк. Насправді, коли держава приймає законодавство, яке створює додаткові права (наприклад, дозвіл на вступ або перебування іммігрантів до подання заяви про притулок), що впливає із цього затримання з метою запобігання несанкціонованому в'їзду може породжувати питання щодо законності тримання під вартою відповідно до пункту 1 (f) статті 5. Така ситуація буде порушенням національного законодавства, а отже і порушенням статті 5. На завершення Суд визнав, що питання про те, коли перша частина статті 5 припиняє свою дію, оскільки особа отримала офіційний дозвіл на в'їзд або перебування в значній мірі залежить від національного законодавства [217].

3.3. Імплементация міжнародних та європейських стандартів щодо шукачів притулку в законодавство і практику України

Особливості проблематики шукачів притулку в Україні визначаються тим, що наша країна виступає одночасно країною призначення та країною

транзиту у великих міжнародних міграційних потоках. У цих потоках часто важко відокремити економічних мігрантів від осіб, які рятуються від переслідувань на батьківщині, а мотивації таких вимушених мігрантів можуть визначатися як порятунком, так і пошуком кращих умов життя.

Будучи розташованою на кордоні Європейського Союзу, а також на перетині міжнародних транспортних коридорів, Україна не може уникнути проблем, пов'язаних з міжнародним переміщенням осіб чи відгородитися від них. Таким чином, існує нагальна потреба у постійному вдосконаленні національних механізмів, спрямованих на роботу з міжнародною міграцією, в тому числі, з шукачами притулку.

Українське законодавство щодо біженців та шукачів притулку перебуває в процесі постійного вдосконалення. Хоча Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців лише в 2002 році, вітчизняне законодавство щодо біженців почало формуватися практично одразу після набуття незалежності. Формуванню українського законодавства з питань притулку та біженства присвячене дисертаційне дослідження Я. О. Грабової, яка запропонувала таку періодизацію розвитку правового регулювання притулку в Україні:

1. 1991–1996 – етап формування, на якому прийнято перші в історії українського права нормативно-правові акти щодо біженців. Відбулося усвідомлення необхідності окремого права біженства. Україна все ще не була стороною Конвенції про біженців, а правове регулювання їхнього статусу далеко не відповідало міжнародним вимогам;

2. 1996–2011 – період становлення права притулку в Україні. Відбувається приєднання України до низки міжнародних договорів щодо міжнародного переміщення осіб, в першу чергу, власне до Конвенції про біженців (2002 рік), формується правозастосовна практика;

3. 2011–2014 – період розвитку, в який прийнято чинні закони про правовий статус іноземців та про біженців і осіб, які потребують додаткового

або тимчасового захисту, почалося формування корпусу відповідних підзаконних актів;

4. З 2014 року по теперішній час, коли змінився характер викликів до системи надання притулку, зумовлений як збройним конфліктом в Україні, так і кризою мігрантів в Європейському Союзі, з яким Україна уклала Угоду про Асоціацію. В цей період почалася гармонізація законодавства України з правом ЄС з метою формування Єдиної європейської системи притулку [23, с. 105].

Важко не погодитися з П. М. Синявським, який вважає, що причиною такого розвитку права України про притулок є інтеграція України до європейських структур, таких як Рада Європи та Європейський Союз, та поступовим впровадженням в Україні європейських стандартів притулку [105, с. 31].

Цікаво, що українське законодавство про притулок пройшло той самий шлях еволюції, що й міжнародно-правове регулювання в цілому. Це шлях від ситуативної реакції до повноцінного проспективного регулювання.

Першим документом часів незалежної України, який торкався питання шукачів притулку, стала постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання ним допомоги» [88], що була прийнята в 1992 році як реакція на наплив до України осіб, які рятувалися від Придністровського конфлікту. У подальшому Україна аналогічним чином реагувала на інші ситуації напливу шукачів притулку у зв'язку зі збройними конфліктами на пострадянському просторі. Можна згадати аналогічні постанови щодо осіб, які змушені були залишити Чеченську Республіку [89], Абхазію та Грузію [90] (всі прийняті у 1996 році). Всіма цими документами встановлювалися права та обов'язки шукачів притулку, а також правові та соціальні зобов'язання українських органів влади з документування таких осіб, їхнього розміщення та надання ним допомоги.

Одночасно з ситуативним регулюванням, почалося формування законодавства України про біженців. Перший відповідний закон було прийнято 1993 року [86]. Він став першою спробою рецепції міжнародно-правових норм про біженців до українського права, хоча Україна ще не була стороною жодного відповідного міжнародного договору. Саме з власної волі в Україні відбулося закріплення в Конституції серед основних прав і того, що «іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок» [56]. Також було закріплено інші права, що мають значення для шукачів притулку, таких як право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право залишати територію України, заборона дискримінації, положення щодо захисту сім'ї.

Одночасно почалася розробка необхідних підзаконних актів. Так, було затверджено Положення про порядок оформлення надання статусу біженця, яким було врегульовано порядок дій посадових осіб з прийняття, розгляду та вирішення щодо заяв про надання статусу біженця в Україні [78]. Були затверджені форми необхідних документів, встановлено порядок оскарження рішень про надання статусу біженця. Розпочалося створення регіональної мережі пунктів розміщення біженців. З 1998 року почалося формування судової практики у справах щодо притулку та біженства [105, с. 36].

Розвиток законодавства щодо біженства та притулку відбувався на фоні становлення законодавства щодо громадянства та іноземців. Так, було прийнято перший Закон України «Про правовий статус іноземців» [96], та затверджено Правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію [94].

Регулювання питань, пов'язаних з біженством та пошуком притулку в цей період мало значні недоліки як з точки зору держави, так і з точки зору захисту інтересів осіб, що потребували притулку. Так, не були чітко прописані підстави для відмови у статусі біженця в Україні, що відкривало простір для зловживань. Передбачався виключно індивідуальний порядок подання та розгляду заяв про міжнародний захист, що суттєво затягувало

їхній розгляд. Не було передбачено можливості повторно звернення з заявою про надання статусу біженця у зв'язку з новими обставинами. Не було жодним чином врегульоване питання щодо єдності сімей біженців. Існували суттєві прогалини в законодавстві відносно прав і основоположних свобод шукачів притулку.

Частково ці проблеми були розв'язані на новому етапі з прийняттям в 2001 році закону про біженців в новій редакції, що опосередковувала набутий досвід та була значно ширшою. Головною новелою цієї редакції стало наближення визначення біженця в українському праві до вимог все ще не підписаної і не ратифікованої Конвенції про статус біженців. Зокрема, новою редакцією було встановлено, що біженцем вважається особа, яка відповідає конвенційним ознакам біженця та було скасовано вимогу про обов'язкове визнання статусу біженця Україною. Другою новацією стала поява в українському законодавстві принципу заборони вислання. Було значно більш докладно розписано процедурні норми щодо притулку, такі як порядок проведення співбесіди, підготовка вмотивованого рішення, права та обов'язки шукачів притулку, ведення централізованої бази даних біженців та шукачів притулку, порядок їхньої ідентифікації. Було встановлено порядок дій щодо вразливих категорій шукачів притулку, таких як діти [105, с. 37].

У 2001 році також було прийнято Закон України «Про імміграцію», яким було визначено правове регулювання міграції в Україну іноземців та осіб без громадянства [91]. Зокрема, цим законом була встановлена квота міграції. В рамках цієї квоти шукачі притулку отримали змогу отримувати посвідку на постійне проживання в Україні та в перспективі громадянство України.

В цей період було додатково вироблено ряд нормативно-правових актів, які сприяли врегулюванню перебування шукачів притулку в Україні. До них належить Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [98], ряд законів про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які скасували адміністративну

відповідальність за незаконний перетин кордону та перебування в Україні для осіб, які негайно звернулися за статусом біженця. Законом «Про соціальні послуги» було встановлено, що держава надає безоплатні соціальні послуги особам, які стали біженцями через збройні конфлікти, якщо їхній дохід не сягає прожиткового мінімуму [99].

Цей розвиток законодавства сам по собі демонстрував прагнення України врегулювати питання біженців та шукачів притулку, однак залишався неповним без приєднання України до Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу. Це приєднання відбулося в 2002 році, коли Конвенцію та Протокол було ратифіковано відповідним законом [97]. Завдяки ньому Україна нарешті приєдналася до міжнародної системи притулку. Також цьому сприяли ратифікація Україною Конвенції проти катувань й Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Визнання останньої означало також і введення до права України всього корпусу рішень Європейського суду з прав людини, в тому числі, щодо шукачів притулку.

Розвиток власного законодавства та визнання міжнародних стандартів дозволили Україні перейти до наступного етапу становлення національного права притулку. У 2011 році було створено основу для цього етапу прийняттям нового закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [85]. Одночасно було прийнято новий закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [95]. При розробці цих законів було враховано міжнародно-правові стандарти. Зокрема, було запроваджено правовий статус осіб, які потребують додаткового захисту. Цей статус відповідав нормам європейського права, зокрема принципу заборони висилки, та дозволяв врегулювати правовий статус осіб, які не потрапляли під конвенційне визначення біженців, проте все одно не могли бути примусово повернуті чи видворені за межі території України. В новому законі значно більш докладно була прописана процедура звернення за захистом в Україні, процедура оскарження рішень щодо

надання статусу біженця чи додаткового захисту в Україні, визначено порядок доступу біженців до соціальних благ, таких як можливість працювати з метою самозабезпечення. На виконання положень нового закону про біженців було ухвалено ряд підзаконних актів щодо процедур та гарантій для біженців та шукачів притулку. Зокрема, було затверджено Правила розгляду заяв та оформлення документів необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою без громадянства [83], якими було встановлено чіткий порядок дій посадових осіб Державної міграційної служби при роботі зі зверненнями шукачів притулку.

Новим законодавством було введено таку категорію осіб як особа, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Фактично, мова йде про часткове визнання категорії шукачів притулку, хоча цей статус в Україні залежить виключно від факту перебування особи в процедурі розгляду заяви на отримання статусу біженця або додаткового захисту, і спирається не на міжнародні та європейські норми в цьому питанні, а виключно на національне законодавство. Згідно із статтею 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», особи, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має право на: тимчасове працевлаштування, навчання, медичну допомогу в порядку, встановленому законодавством України; проживання у родичів, у готелі, піднаймання житлового приміщення або користування житлом, наданим у пункті тимчасового розміщення біженців; безоплатну правову допомогу в установленому порядку; конфіденційне листування з УВКБ ООН та право на відвідання співробітниками УВКБ ООН; інші права, передбачені Конституцією та законами України для іноземців та осіб без громадянства, які законно перебувають на території України.

Важливим нововведенням нового Закону і Порядку стало визначення поняття інформації по країні походження. Зокрема, при прийнятті рішення по зверненню особи за захистом в Україні обов'язковим став збір інформації по країні походження. Було встановлено джерела такої інформації, в тому числі, інформація від ООН, МЗС, звіти міжурядових та неурядових організацій. Другою процедурною новацією став обов'язок надавати перекладача під час співбесіди особам, які не володіють українською мовою.

Нове законодавство продовжувало удосконалюватись, що дозволяє говорити про перехід розвитку українського законодавства про притулок до фази гармонізації з європейським. Прикладом такої гармонізації можна вважати внесення змін у 2014 році [87] у поняття додаткового захисту таким чином, аби це визначення в українському праві відповідало Директиві Парламенту та Ради ЄС 2011/95 (кваліфікаційній директиві). У цей же період були затверджені вимоги до основних документів, які посвідчують особу та статус біженців та шукачів притулку, а також осіб, які потребують додаткового захисту.

Таким чином, формування законодавства, що регулює правовий статус біженців та шукачів притулку в Україні можна вважати завершеним. Всі основні питання, які існують на даний момент, врегульовані, і завдання етапу, що розпочався після 2014 року, полягає у подальшому вдосконаленні цього законодавства та гармонізації з відповідними вимогами законодавства ЄС.

З аналізу законодавства можна зробити висновок, що поняття притулку в ньому, хоча прямо і не визначається, однак існує і є ширшим за поняття біженства. Воно охоплює також стани осіб, які отримали додатковий або тимчасовий захист, та осіб, відносно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

У вітчизняній доктрині піднімалося питання про необхідність виділення окремого статусу шукачів притулку. Так, ще у 2001 році

С. Б. Чехович зазначав, що оптимальним є об'єднання цих понять, оскільки вони недвозначно не розділяються в міжнародному праві, а отже є тотожними [121, с. 192]. З іншого боку, К. О. Нестеренко наполягав на відмінності статусів біженців і шукачів притулку, оскільки вони мають різну юридичну природу та врегульовані різними правовими нормами. При цьому, він вважав, що притулок є поняттям вужчим за біженство та розглядав його як один з проміжних кроків на шляху до отримання статусу біженця. Для дослідника стан шукача притулку був «технічним» станом, що дозволяв в'їзд та тимчасове перебування на території держави, а також надавав певний обмежений перелік соціальних вигод, які гарантували особі мінімальний життєвий рівень до моменту отримання статусу біженця. Також цей статус надає особі попередній захист від повернення чи видворення [70, с. 17]. Так само як обмежений статус шукачів притулку розглядається в дисертаційному дослідженні І. Г. Ковалішина [47, с. 12]. Дану думку в своєму дисертаційному дослідженні підтримує Я. О. Грабова [23, с. 109].

З цією позицією не погоджується А. Л. Чернявський, на думку якого статус біженця та стан шукача притулку відрізняються один від одного характером правового регулювання [120]. Це припущення більш докладно дослідив Ю. І. Римаренко, який відштовхувався від термінології, що використав Виконавчий комітет УВКБ ООН у Висновку № 58 «Проблема біженців та шукачів притулку, котрі виїжджають в неорганізованому порядку з країни, де вони вже нашли захист». Автор вбачає, що шукачем притулку вважається біженець, який не отримав визнання від держави, до якої він звернувся за притулком. Отже, мова йде про близькі, але не тотожні поняття [63, с. 169-170]. Ми, в цілому, погоджуємося з цим баченням, але мусимо додати, що мова йде не просто про ненадання статусу державою. Розрізнення між біженцем і шукачем притулку впливає з наявності в міжнародному праві права шукати притулок, але відсутності обов'язку держави його надавати. Сам особи, які мають це право, але щодо яких жодна держава не застосувала своє суверенне повноваження з надання притулку, і є шукачами

притулку. Кожен біженець спочатку є шукачем притулку, але не може шукач притулку зрештою буде визнаним біженцем. Крім того, для країн, які визнають право притулку ЄС, наявна можливість надавати шукачам притулку додатковий захист, що знов таки розмиває співвідношення між поняттям біженства та пошуком притулку.

Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» розглядають поняття притулку як більш широке, а поняття біженства є різновидом притулку. Уявляється, що саме такий підхід є оптимальним для українського права з огляду на міжнародно-правові зобов'язання нашої держави [23, с. 112]. Такий підхід дозволяє охопити єдиним терміном всіх осіб, які підпадають під конвенційне визначення біженця, або особи, яка потребує додаткового захисту за європейським правом, але які не отримали статус біженців в Україні та розробляти правове регулювання саме для такої категорії осіб. На таких осіб повністю розповсюджуються міжнародно-правові норми щодо права притулку, наприклад, заборона висилки.

Цей підхід можна простежити в Концепції державної міграційної політики 2011 року, згідно із якою необхідно запровадити міжнародно-визнані принципи і правила міжнародного права, що регулювали б захист біженців, осіб що потребують додаткового або тимчасового захисту або притулку в Україні [92]. Таким чином, стратегія розглядає притулок як окрему правову категорію, що відрізняється від біженства чи додаткового захисту. Однак, подальшого розвитку ця ідея в праві України досі не отримала.

В принципі, українському праву відомі спроби ввести до нього категорію притулку. Так, в 2002 році було зареєстровано законопроект «Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства», проте його було відкликано. Згідно із цим проектом, «притулок в Україні може бути наданий іноземцям та особам без громадянства, які шукають захисту від переслідувань, що становлять загрозу їхньому життю і здоров'ю

або спрямовані на позбавлення волі в державі громадянства або постійного проживання за діяльність, спрямовану на захист принципів демократії, прав і свобод людини, що не суперечить цілям і принципам ООН» [93]. В цьому проекті поняття притулку застосовано максимально широко, аби охопити всі можливі категорії шукачів притулку в Україні, однак практичне наповнення статусу особи, якій надано притулок, проект залишав незрозумілим. Зокрема, неясно як статус особи, яка користується притулком, корелював би з поняттям біженця, яке встановлене в міжнародному праві.

Уявляється, що остаточне врегулювання правового статусу шукачів притулку в Україні можливе в рамках вже існуючих концептуальних підходів, тобто зі збереженням понять біженця та особи, яка потребує додаткового захисту. Ці категорії осіб неможна вважати шукачами притулку, оскільки в тій чи іншій формі вони притулок вже отримали. Притулку потребують особи, чий правовий статус досі неврегульований. Вони в українському праві розглядаються як звичайні іноземці. І виділення особливого правового стану шукача притулку слід проводити саме відштовхуючись від прав іноземців та наділяючи певну категорію іноземців додатковими правами, а не шляхом модифікації чи обмеження статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту.

Специфічний набір прав, якими слід наділити іноземців, що характеризується терміном «шукач притулку» пов'язаний з наданням таким іноземцям можливості звернутися за притулком в Україні та підтриманням достатнього рівня їхнього життя протягом процедури розгляду їхньої заяви, а також неприпущенням їхнього примусового повернення чи видворення до країни походження.

Держава несе міжнародно-правові зобов'язання з забезпечення таких прав. У контексті вищезазначеного, а також з урахуванням того, що міграційні потоки в Україну та через Україну демонструють тенденцію до подальшого зростання, цікавою уявляється пропозиція О. Д. Агєєва зі створення спеціального інституту омбудсмана з питань міграції, до кола

повноважень котрого входила б також робота з шукачами притулку. На думку О. Д. Агєєва, універсалізація людських прав і свобод, а також гарантій їхнього захисту, в цілому зближують правовий статус громадян та іноземців, щонайменше в питаннях економічних, соціальних і культурних прав. Права мігрантів (як легальних, так і нелегальних, як добровільних, так і вимушених) входять до загальної системи прав людини. Отже, держава повинна гарантувати права таким особам на рівні зі своїми громадянами, в тому числі, за допомогою інституту омбудсмана [2].

Слід визнати, що хоча система захисту прав іноземців, в тому числі, шукачів притулку в Україні швидко еволюціонує та покращується, все ж спостерігається ряд негативних явищ практики, над подоланням яких слід працювати всім державним органом, і для чого дійсно корисним могло б стати створення такої інституції як омбудсман з питань міграції. Йдеться про те, що в практиці шукачі притулку в Україні часто не в змозі скористатися гарантованими ним правами через недоліки у правозастосуванні.

Яскравим прикладом цього є неоднозначність судової практики у справах шукачів притулку щодо примусового повернення чи примусового видворення. Як вказує О. М. Калашник, шукачі притулку у випадках відмови Державної міграційної служби в данні статусу біженця чи додаткового захисту, звертаються до суду, проте суди часто не демонструють достатнього розуміння сутності інституту притулку як такого. На приклад, в адміністративному процесі справи щодо статусу біженця, примусового повернення чи примусового видворення розглядаються як справи незначної складності, що суттєво скорочує процесуальні гарантії в такій категорії справ, зокрема можливість касаційного оскарження. Відмова в касаційному перегляді залишає цю категорію судових справ фактично на розгляд місцевих та апеляційних адміністративних судів, навіть тоді, коли мова йде про видворення осіб до країн, де вони можуть бути піддані переслідуванням [44, с. 41-45].

Недостатнє гарантування можливості оскарження адміністративних рішень в судовому порядку може призводити до порушення міжнародно-правових зобов'язань України. Особи, які вважають, що їхні права були порушені, можуть звертатися до Європейського суду з прав людини. Це можна проілюструвати на прикладі справи Кебе проти України – єдиної на даний момент справи про шукачів притулку, що була розв'язана Європейським судом з прав людини [46].

У цій справі на територію України намагалися потрапити двоє громадян Ефіопії та громадянин Еритреї. Вони прибули до порту Миколаєва судном під прапором Мальти та намагалися зійти на берег, але були затримані співробітниками Державної прикордонної служби та повернуті на судно.

За клопотанням представників Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Європейський суд видав наказ про допуск даних осіб на територію України з метою розгляду їхніх заяв про надання статусу біженців. У подальшому одна з цих осіб померла, а інша повернулася в Ефіопію. Громадянин Еритреї продовжував перебувати в Україні в очікуванні рішення про надання йому статусу біженця.

Питання, що було поставлене перед Європейським судом з прав людини, полягало в тому, чи становила відмова в допуску вказаних осіб на територію України порушення статті 3 Конвенції, а також чи були в Україні наявні ефективні засоби юридичного захисту, як це передбачено ст. 13 Конвенції.

Слід відзначити, що на відміну від ситуації справи Сааді проти Італії, щодо вказаних осіб було розпочато процедуру визнання них біженцями. Тобто, зникла безпосередня загроза негайного їхнього повернення до країни походження, що могло б призвести до порушення їхніх конвенційних прав. Саме на це вказав Суд, дійшовши висновку, що Україною не було порушено статті 3 Конвенції. Якоюсь мірою цьому сприяв і сам суд, який вчасно видав наказ про недопущення повернення даних осіб до країни походження, через

що в Україні не залишалося іншого вибору, ніж розпочати щодо даних осіб процедуру розгляду заяв про надання статусу біженців.

Водночас, відкритим залишалося питання про те, чи були в Україні наявні ефективні засоби правового захисту, а саме, чи могли іноземні громадяни, що перебували на борту судна, ефективно оскаржити в українських судах відмову в наданні ним допуску до процедури визнання біженцем.

Позиція Уряду України полягала в тому, що оскільки вказані особи перебували не на території України, а на борту судна під прапором Мальти, саме Мальта несла відповідальність за розгляд їхніх заяв про визнання біженцями. Однак, Суд відкинув цей аргумент, вказавши, що оскільки судно перебувало у внутрішніх водах України (водах морського порту) на момент подання особами заяви про визнання біженцями, саме Україна несла відповідальність за розгляд цих заяв.

Розглядаючи основне питання справи про наявність засобу захисту, Суд дійшов висновку, що відповідь на це питання є негативною з двох підстав. По-перше, в осіб на борту судна, які не володіли українською мовою та знанням українського права, існували об'єктивні перешкоди для оскарження рішення про недопущення них на територію України з метою звернення за статусом біженця. По-друге, навіть якщо б така можливість існувала, розгляд заяв українськими державними органами та судами не перешкоджав поверненню вказаних осіб до країни походження. Тобто, навіть в разі прийняття позитивного рішення за заявами, це не мало б практичного значення, адже особи вже були б повернуті до країни походження. На підставі цього, Суд дійшов висновку про порушення ст. 13 Конвенції.

Справа Кебе та Інші проти України продемонструвала, що Україна стикається з тими ж самими проблемами у визнанні статусу шукачів притулку, що й інші країни Європи та має враховувати їхній досвід у власному законодавстві та правозастосовній практиці. Україна змогла уникнути помилки Італії, та не порушила своїх зобов'язань за

основоположною ст. 3. Однак, її система регулювання розгляду заяв про визнання біженцем, виявилася неготовою для реагування на ситуацію, що призвело до констатування порушення ст. 13 Конвенції.

Таким чином, у справі Кебе проти України було встановлено ваду українського законодавства і практики, яка полягала у недопуску осіб, що шукають притулку, до механізмів оскарження. Однак, навіть у випадку допуску, чи ефективні такі механізми? Практика демонструє, що ця проблема має не тільки правозастосовний характер, але й вказує на такі, що продовжують існувати, проблеми в українському законодавстві.

Справа Кебе є єдиною розв'язаною справою на даний момент, проте кількість подібних справ щодо шукачів притулку, очевидно, зростатиме. Вже зараз Європейський суд з прав людини спрямував уряду України декілька нових справ, які стосуються шукачів притулку.

У справі М.С. проти України та Словаччини [184] було піднято питання дотримання прав шукачів притулку при здійсненні реадмісії з держави-члена Європейського Союзу до України. Заявник, громадянин Афганістану, будучи неповнолітнім, намагався потрапити до Словаччини через Україну нелегально. Він намагався просити притулку в словацьких прикордонників, проте вони не відреагували і примусово повернули заявника в Україну. Він провів деякий час у затриманні, доки суд не прийняв рішення про примусове повернення заявника до Афганістану. Заявник, в свою чергу, звернувся в Україні з заявою про статус біженця. Незважаючи на це, щодо нього було розпочато процедуру примусового видворення. Представники УВКБ ООН намагалися в цей період надати правову допомогу заявнику, але не були допущені до нього. Він був видворений до Кабулу. В своєму зверненні до ЄСПЛ він заявив про порушення Словаччиною та Україною статті 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод через те, що ці держави не проявили достатньої уваги до його звернення за міжнародним захистом.

УВКБ ООН в поданнях по даній справі, окрім загальних зауважень щодо застосування принципу заборони висилки та обов'язків держав відносно неповнолітніх шукачів притулку, вказало, що угода про реадмісію між Україною та ЄС підлягає застосуванню з урахуванням міжнародних договорів, зокрема Конвенції 1951 року. Це включає в себе обов'язок отримувати інформацію про те чи подавала певна особа клопотання про притулок в державі-члені ЄС. Отже, хоча особа, яка звернулася за притулком в ЄС, і може бути повернута в Україну, це не може обмежувати права на пошук притулку. Сам по собі факт відмови держави-члена ЄС розглядати заяву про надання притулку у зв'язку з застосуванням угоди про реадмісію, не може свідчити про відсутність в особі підстав шукати притулку як таких [84].

Схожою була ситуація заявників у справі Ахмед Ноор та інші проти України, що була комунікована ЄСПЛ уряду України в 2016 році [127]. В цій справі група заявників була заарештована українськими прикордонниками при спробі перетнути кордон до Словаччини та утримувалися в ув'язненні у зв'язку з незаконність свого перебування в Україні та з метою забезпечення примусового видворення. В заяві до Європейського суду заявники скаржилися на різноманітні процесуальні порушення при розгляді їхніх заяв про міжнародний захист, в тому числі на недопуск до них адвокатів та представників правозахисних організацій. Також було піднято проблему оцінки віку заявників при їхньому затриманні. В цілому, загроза примусового видворення без розгляду заяв про міжнародний захист та умови тримання в Україні, на думку заявників, становили порушення ст. 3 Конвенції.

З аналізу справ, що перебувають на розгляді в Європейському суді з прав людини, можна зробити висновок, що українське законодавство, в цілому, відповідає міжнародним вимогам. Ані заявники, ані УВКБ, що підтримує їхні заяви, не скаржаться на якість законодавства, вони скаржаться на порушення при його застосуванні українськими органами влади. Основним з таких порушень є відсутність належних процесуальних гарантій

при затриманні, примусовому видворенні та в процесі розгляду заяв про надання статусу біженця. Загалом, це відповідає аналогічним проблемам, що були визнані Європейським судом з прав людини в справах проти країн-членів ЄС, таких як Греція, Італія, Болгарія та інших. Внаслідок гармонізації законодавств, Україна стикається зараз з тими ж проблемами в праві шукачів притулку, що і інші європейські країни. Отже, і розв'язувати ці проблеми нашій державі необхідно разом із іншими країнами Європи.

ВИСНОВКИ

1. Право притулку є одним з найдавніших інститутів міжнародного права, відомим від найдавніших часів. Воно значно старше за похідний від нього інститут біженства. Право притулку виникає як прояв загальної гуманності міжнародного права та як міра захисту, яку держава або спільнота надає особі, що зазнає переслідувань в силу самого факту таких переслідувань. Історично право притулку існувало в різних формах, як правило, маючи політичне чи релігійне забарвлення. Воно набувало форм дипломатичного та територіального притулку. Остаточне формування права притулку в сучасному вигляді відбулося в другій половині XIX-початку XX століття, коли це право стало загальним та універсальним, набула остаточного визнання територіальна форма притулку, а дипломатична форма практично відійшла у минуле. В цей період виникає також право біженства, що є похідним від права притулку. Право біженства частково замінило право притулку і стало вирішенням певних притаманних йому проблем, проте право притулку продовжило своє існування в міжнародному праві, оскільки право біженства виявилось надто вузьким, аби задовольнити потребу в міжнародному захисті для всіх категорій осіб.

2. Існування права притулку як особливого інституту, відмінного від права біженства, зумовлено його принципами. Особливість цих принципів полягає в тому, що вони забезпечують реалізацію особою права на притулок, закріпленого Загальною декларацією прав людини 1948 року. Права та обов'язки біженців врегульовані нормами права біженства, однак існування особи до моменту отримання статусу біженця від будь-якої держави зумовлюється саме принципами права притулку. До цих принципів належать принцип невидачі, принцип конфіденційності, принцип допуску до процедури розгляду звернення за міжнародним захистом, принцип незастосування санкцій за прибуття та перебування на території країни у зв'язку з пошуком притулку, принцип права на інформацію, принцип

надання правової допомоги. Завдяки всім цим принципам, особа убезпечується від переслідувань на час, необхідний для подання заяви про отримання статусу біженця, та отримує саму можливість звернутися до держави, іншої ніж держава громадянства чи постійного проживання, із такою заявою.

3. Відмінність права притулку від права біженства та наявність в цього інституту самотійних принципів дозволяє говорити про шукачів притулку як про особливий міжнародно-правовий стан особи. Мова йде саме про стан, а не про статус. Статус особи відносно держави визначається самою цією державою, що є проявом державного суверенітету. До визнання біженцем, особа відносно держави залишається простим іноземним громадянином чи особою без громадянства, що перебуває на території цієї держави. З отриманням статусу біженця, особа стає біженцем і користується всіма правами та несе обов'язки, що випливають з цього статусу за національним правом держави. Однак, для будь-якої особи, яка прагне отримати статус біженця, існує певний проміжок часу, протягом якого вона вже намагається скористатися цим правом, але ще не отримала його визнання. В цей момент часу особа перебуває у стані шукача притулку. Така особа відносно держави є іноземцем, однак в держави все ж існують певні додаткові обов'язки, пов'язані з таким іноземцем, такі як заборона примусового повернення чи видворення. Отже, особа, яка має статус іноземця і перебуває в стані шукача притулку, має додаткові права, порівняно з іноземцем, який не перебуває в стані шукача притулку. Існування цих прав зумовлене тим, що праву осіб шукати притулок не відповідає обов'язок держав надавати притулок. Надання притулку є актом суверенної волі держави. Ця суперечність і породжує умови для існування міжнародно-правового стану шукача притулку. Шукача притулку слід визначити як особу, яка звернулася до держави за отриманням статусу біженця, однак ще не отримала відповіді на своє звернення, або оскаржує негативну відповідь в судовому порядку.

4. Право будь-якої особи на притулок закріплюється на трьох рівнях: міжнародному, інтеграційному, та національному. На міжнародному рівні встановлюються загальні засади права, в першу чергу – саме по собі право особи шукати і отримувати притулок від переслідування в інших країнах. На рівні інтеграційних правових систем, таких як право Ради Європи, право Європейського Союзу, право Африканського Союзу, відбувається конкретизація наповнення права притулку в конкретному регіоні, що відповідає його ситуації, можливостям та потребам. Інтеграційний рівень дозволяє перетворити абстрактне міжнародне право притулку на набір конкретних міжнародних зобов'язань, щодо яких досягнуто згоди між державами, які формують інтеграційне об'єднання. На національному рівні відбувається визначення конкретного порядку та процедур реалізації права на притулок. Ці три рівні роблять право притулку змістовним. У зв'язку з особливостями права притулку, такими як міжнародний характер проблеми притулку і необхідність пристосувати інститут притулку до потреб і можливостей конкретних держав, право притулку може існувати лише завдяки взаємодії міжнародного права, права інтеграційних об'єднань і національного права держав.

5. Прикладом найбільш розвинутої інтеграційної правової системи притулку є право Європейського Союзу. Європейський регіон є чи найбільш привабливим напрямком для шукачів притулку в світі, а отже і потреба у врегулюванні правовідносин щодо притулку в Європі є найбільшою. Ній слугують такі визначальні документи як Хартія основних прав Європейського Союзу, яка встановлює ряд прав для шукачів притулку, Кваліфікаційна директива, що визначає правила розгляду в європейських країнах заяв про надання притулку, та Дублінський регламент, яким встановлюються взаємні обов'язки держав щодо розгляду заяв шукачів притулку. Ці документи формують право притулку Європейського Союзу.

6. Правовий статус шукачів притулку характеризується через систему прав, обов'язків та гарантій. З загального масиву прав, обов'язків і гарантій

людини в міжнародному праві, прав, обов'язків і гарантій для іноземців в національному праві можна виділити специфічні права, пов'язані зі станом пошуку притулку, завдяки яким забезпечується захищеність, гідний рівень існування та реалізація права на притулок шукачів притулку. Окрім власне права на пошук притулку, для шукачів притулку першочергове значення мають їхні соціально-економічні права, що забезпечують їхнє виживання. Це право на мінімально необхідну матеріальну допомогу, дах над головою, медичну допомогу та інші права, що забезпечують фізичне існування. В рамках інтеграційних та національних правових систем до соціально-економічних прав можуть додаватися право на працю, право на освіту та інші права. Велике значення також мають сімейні права, зокрема забезпечення єдності сімей. Правам кореспондують обов'язки. У випадку шукачів притулку цими обов'язками повинні забезпечуватися можливості держави з надання особі притулку. Шукачі притулку несуть беззаперечний обов'язок дотримуватися правил та законів держави перебування, а також зобов'язані співпрацювати з владою країни, де вони шукають притулку в усіх процедурах, пов'язаних з отриманням міжнародного захисту.

7. Право притулку знаходить своє конкретне вираження через практику міжнародних організацій та держав. Провідну роль тут відіграє практика Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, яке займається всіма особами, які потрапляють чи можуть потрапляти під конвенційне визначення біженця, тобто як особами, які визнані біженцями державами, так і особами, які намагаються отримати таке визнання, тобто шукачами притулку. По суті, всі практичні рекомендації самого УВКБ ООН та його Виконавчого комітету стосуються шукачів притулку в тому ж обсязі, що й біженців. Більше того, окремі з таких актів присвячені виключно шукачам притулку. Рекомендації УВКБ ООН не носять обов'язкового характеру для держав, однак можуть мати велике чи навіть вирішальне значення для долі шукачів притулку. Прикладом таких вирішальних документів УВКБ є інформація по країні походження, яку готує УВКБ, яка використовується

державами для визначення потреб конкретних осіб в міжнародному захисті. Не менше значення можуть мати і рекомендації щодо конкретних груп осіб, наприклад, шукачів притулку у морі, чи дітей, які подорожують окремо від батьків. Саме через акти УВКБ відбувається пристосування широких та іноді доволі абстрактних формулювань міжнародного права притулку до конкретних ситуацій.

8. Серед регіональних систем притулку найбільше значення для України має право і практика Ради Європи та Європейського суду з прав людини. Останній регулярно розглядає справи, пов'язані з притулком, які фактично виділилися в окрему категорію. Через тлумачення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ЄСПЛ фактично вивів цілі групи норм права притулку. Так, ним суттєво конкретизована норма про заборону примусового повернення чи видворення шукачів притулку, виділено процедурні зобов'язання, пов'язані з процедурою допуску до процедури притулку. Також необхідно виділити масив рішень, пов'язаних з затриманням шукачів притулку у зв'язку з незаконним перетином кордону, а також в рамках процедури депортації та екстрадиції. Завдяки практиці ЄСПЛ сформувалася самостійна система гарантій прав шукачів притулку, що впливає з Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

9. В українському праві сформувалася самостійна система, що регулює відносини, пов'язані з пошуком притулку іноземцями та особами без громадянства в Україні, а також з їхнім перебуванням в Україні в процесі пошуку притулку в інших країнах. Еволюція українського законодавства і практики щодо шукачів притулку зумовлюється його приведенням у відповідність до міжнародного права та гармонізацією з правом Європейського Союзу. Цей процес почався ще до прийняття Україною на себе зобов'язань за Конвенцією про статус біженців 1951 року, та продовжується досі. Сучасний етап цього розвитку характеризується значним ступенем відповідності українського законодавства європейському, однак

досі наявні суттєві недоліки в практиці правозастосування, що призводить до порушень прав шукачів притулку, які відображуються в справах Європейського суду з прав людини щодо України. Проте така невідповідність практики праву характерна для багатьох європейських країн, в яких досі триває процес приведення права і практики у відповідність до міжнародного права і права ЄС. В цілому, наша держава мало відрізняється від ряду країн Східної та Південної Європи в розвитку законодавства і практики щодо шукачів притулку. Подальший розвиток українського права притулку, очевидно, відповідатиме загальноєвропейським тенденціям і полягатиме в посиленні фактичних гарантій прав шукачів притулку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аванесова А. А. Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев и проблемы его реализации в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2009. 24 с.
2. Агеев О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмана з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 264 с.
3. Американская Конвенция о правах человека : принята на Межамериканской специализированной конференцией по правам человека (Сан-Хосе, Коста-Рика) 22.11.1969 / URL: <http://www.refworld.org.ru/publisher,OAS,,561292294,0.html> (дата звернення: 09.02.2021).
4. Антонович М. Міжнародна система захисту прав людини: крізь призму України. *Український часопис міжнародного права*. 2004. № 3. С. 80–85 URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752> (дата звернення: 19.02.2021).
5. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їх неспіввідношення з міжнародними стандартами. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2006. № 1. С. 89–93.
6. Беженцы и лица, ищущие убежища. *Фактологический бюллетень «Свободны и равны»*. 2014. Июнь. URL: <https://www.unfe.org/wpcontent/uploads/2017/05/Refuge-and-Asylum-Russian.pdf> (дата звернення: 11.03.2019).
7. Беженцы и лица, не имеющие подданства : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 319 А (IV) от 3.12.1949. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/319\(IV\)](https://undocs.org/ru/A/RES/319(IV)) (дата звернення: 10.02.2021).

8. Беженцы-инвалиды и другие лица с ограниченными возможностями, находящиеся под защитой и получающие помощь со стороны УВКБ ООН: заключение № 110 (LXI)-2010. 12.10.2010 / Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/5240481b4.html> (дата звернення: 10.02.2021).

9. Безпалова О. І. Особливості визначення прав біженців у міжнародному законодавстві. *Здійснення та захист прав внутрішньо переміщених осіб*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20 квітня 2017 р.). Ужгород, 2017. С. 10–19.

10. Біла-Тіунова Л. Р. Правове регулювання статусу біженця в Україні: стан і перспективи реформування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*: зб. наук. пр. Одеса, 2013. Т. 13. С. 194–205.

11. Блюнчли И. К. Современное международное право государств, изложенное в виде кодекса / пер с нем.: А. Лодыженский, В. Ульяницкий; под. ред. Л. Камаровского. Москва: Тип. Индрих, 1878. 634 с.

12. Богатырева О. Н., Крапивницкая Е. Д. Беженцы и права, обеспечивающие выживание: международные и национальные стандарты. *Российский юридический журнал*. 2017. № 2. С. 24–40.

13. Бондаренко А. У 63% искателей убежища в Украине есть проблемы с трудоустройством из-за отсутствия документов / Український кризовий медіа-центр. URL: <http://uacrisis.org/ua/68901-asylum-seekers-difficulties-with-employment> (дата звернення: 19.02.2021).

14. Буромський М. В., Стешенко В. М., Куць В. Г. Міжнародний і національний захист прав людини та права біженців: навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. Харків: Яшма, 2004. 198 с.

15. Буткевич О. В. Історія міжнародного права: підручник. Київ: Ліра-К, 2013. 413 с.

16. Бякишев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография. Москва : Проспект, 2013. 361 с.
17. Верховный комиссар ООН по делам беженцев. Консультативное заключение о правилах конфиденциальности относительно безопасности об убежище, 2005. URL: <http://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Phuong.pdf>. (дата звернення: 10.02.2021).
18. Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся 14-25 июня 1993 г., Вена (Австрия). URL: <https://www.ohchr.org/RU/AboutUs/Pages/ViennaWC.aspx> (дата звернення: 09.02.2021).
19. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 10.02.2021).
20. Галенская Л. Н. Право убежища в современном международном праве : дис. канд. юрид. наук : 12.00.10. Ленинград, 1965. 162 с.
21. Галенская Л. Н. Право убежища. Международно-правовые вопросы. Москва : Междунар. отношения, 1968. 128 с.
22. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2005. 181 с.
23. Грабова Я. О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2017. 226 с.
24. Григорович К. І. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 189 с.
25. Гринчак В. А. Притулок в міжнародному праві: дис. ... канд. юрид. наук : 12:00.11. Харків, 1995. 198 с.
26. Гроций Г. О праве войны и мира / под ред. С. Б. Крылова. Москва : Ладомир, 1994. 868 с.

27. Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве / под ред. М. И. Левиной ; пер. с англ. А. В. Иванченкова. Москва : ЮНИТИ, 1997. 647 с.

28. Декларация о территориальном убежище : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2312 (XXII) от 14.12.1967. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_316. (дата звернення: 05.02. 2021).

29. Декларація про територіальний притулок : прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 01.01.1977. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_806 (дата звернення: 07.02.2021).

30. Договір про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про заснування ЄС (2007) URL: <http://radaprogram.org/infocenter/lisabonskyu-dogovir-dogovir-pro-reformuvannya-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 12.02.2021).

31. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2956 от 12.12.1972. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2956\(XXVII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2956(XXVII)) (дата звернення: 10.02.2021).

32. Доклад Верховного комиссара ООН по делам беженцев за период с 01.06.2016 г. по 30.06.2017 г. URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59c8d9774> (дата звернення: 10.02.2021).

33. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304> (дата звернення: 16.04.2019).

34. Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев, 1980. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_306 (дата звернення: 12.02.2021).

35. Европейское соглашение об отмене виз для беженцев, 1959. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_311 (дата звернення: 12.02.2021).

36. Європейська конвенція про видачу правопорушників : прийнята 13.12.1957. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_033 (дата звернення: 05.02.2021).

37. Європейська соціальна хартія (переглянута). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 13.02.2021).

38. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по международной защите № 96 (LIV), 2003: Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите. URL: <http://evolutio.info/content/view/971/99> (дата звернення: 10.02.2021).

39. Замечание общего порядка № 18, принятое Комитетом по правам человека. (Тридцать седьмая сессия, 1989 год). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom18.html> (дата звернення: 16.02.2021).

40. Замечание общего порядка № 12: Право на достаточное питание (статья 11), принятое Комитетом по правам человека. URL: <https://www.refworld.org.ru/publisher,CESCR,GENERAL,,47ebccd92,0.html> (дата звернення: 10.02.2021).

41. Замечание общего порядка № 14: Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12), принятое Комитетом по правам человека. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/47ebcc3c2.html> (дата звернення: 10.02.2021).

42. Зинченко Н. Н. Миграционное право в международно-правовой доктрине и практике: становление и перспективы развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Москва, 2012. 48 с.

43. Инициатива ООН по минимальным мерам социальной защиты. URL: http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure_new2_indd.pdf (дата звернення: 10.02.2021).

44. Калашник О. М. Справи про оскарження рішення Державної міграційної служби України про відмову у визнанні біженцем або особою,

яка потребує додаткового чи тимчасового захисту, зобов'язання визнати особу біженцем або особою, що потребує додаткового або тимчасового захисту – справи незначної складності чи ні? *Малозначні спори: європейський та український досвід вирішення* : збірник тез Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23-24 листопада 2018 р.) . Київ, 2018. С. 42–45.

45. Картаженская декларация о беженцах (1984) : международно-правовой документ. URL: <http://www.refworld.org.ru/docid/52809f8a4.html> (дата звернення: 10.02.2021).

46. Кебе та інші проти України : рішення від 12 січня 2017 року, скарга № 12522/12. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/SOO00952>. (дата звернення: 10.02.2021).

47. Ковалішин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 189 с.

48. Козинець І. Г., Козинець О. Г. Права біженців в контексті прав людини в сучасному світі. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2017. № 2, т. 2. С. 21–24.

49. Конвенция о международном статусе беженцев : подписана в Женеве 28 октября 1933 г. URL: <http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html> (дата звернення: 04.02.2021).

50. Конвенция о статусе беженцев, пребывающих из Германии : подписана в Женеве 10 февраля 1938 г. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/asylum/Rlnations1.6.html> (дата звернення: 04.02.2021).

51. Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке : принята Африканским Союзом 10.09.1969. URL: <https://www.refworld.org.ru/docid/528634864.html> (дата звернення: 05.02.2021).

52. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, 1983. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207. (дата звернення: 10.02.2021).

53. Конвенція про захист цивільного населення під час війни : прийнята 12.08.1949. *Офіційний вісник України*. 2013. № 27. Ст. 942.

54. Конвенція про статус біженців : прийнята 22.04.1951 Конференцією повноважних представників з питання про статус біженців і апатридів, скликаній відповідно до Резолюції 428 (V) Генеральної ООН. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 10.02.2021).

55. Конституция Франции, принятая 24 июня 1793 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1793.htm> (дата звернення: 20.02.2021).

56. Конституція України : прийнята прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.02.2021).

57. Костелло К., Йоффе Ю., Бухсель Т. Статья 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. / Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. 2017. июль. 93 с. URL: <https://www.refworld.org.ru/publisher,UNHCR,POSITION,,5b8fe9ef4,0.html> (дата звернення: 19.02.2021).

58. Котляр О. Принцип конфіденційності в міжнародному праві біженців. *Visegrad Journal of Human Rights*. 2016. № 3. С. 86–90.

59. Макачук В. В. Поняття «правовий статус особи» в теоретико-правовій літературі. *Право.ua*, 2015. № 1. С. 18–22.

60. Макки А., Барнс Дж. Оценка правдоподобности ходатайств о предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты согласно Квалификационной директиве ЕС: Судебные критерии и стандарты (1 марта 2013 г.) / Международная ассоциация судей в сфере права о защите беженцев. Харлем, 2013. 124 с. URL: <https://www.refworld.org.ru/publisher,IARLJ,,,557167794,0.html> (дата звернення: 19.02.2021).

61.Мауль Я. На новые земли: Немецкие колонисты и их судьба в Юго-Восточной Европе, России, Северной и Южной Америке. Litres, 2017. 407 с.

62.Мигашко Є. М., Тимошенко Н. Є. Інтеграція біженців в українське суспільство як соціально-педагогічна проблема. *Наукові здобутки студентів Інституту прав людини*. 2014. № 2. URL: <http://studscientist.kubg.edu.ua/index.php/journal/issue/view/4> (дата звернення: 19.02.2021).

63.Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика: Енциклопедія / за ред. Ю. Римаренка. Київ : Довіра, 1998. 912 с.

64. Міжнародна конвенція про пошук і рятування життя на морі, 1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_138. (дата звернення: 10.02.2021).

65.Міжнародне право : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.

66. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 07.02.2021).

67. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права : Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (дата звернення: 10.02.2021).

68.Мокринский С. П. Политические преступления в международных договорах о выдаче преступников. *Международная жизнь*. 1924. № 2. С. 78–80.

69.Мушак Н. Б. Спільна політика Європейського Союзу щодо надання захисту громадянам третіх країн. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 346–349.

70.Нестеренко К. О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса 2013. 20 с.

71. Нуруллаєв І. Становлення та розвиток екстрадиційних відносин як напрямку міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю. *Jurnalul juridic national: teorie și practică* / *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2016. № 6, ч. 1. С. 156–160.

72. Нью-Йоркська декларація о беженцах и мигрантах : принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 19.09.2016. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/1> (дата звернення: 09.02.2021).

73. Оппенгейм Л. Международное право : Мир. Т. 1: Полут. 2 / под ред. С. Б. Крылова. Москва : Инстр. лит., 1949. 547 с.

74. Осуществление мер, предложенных Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях повышения возможностей его Управления выполнять его мандат : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 58/153 от 22.12.2003. URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52fb5ab84> (дата звернення: 10.02.2021).

75. Парижская хартия для новой Европы. 1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_058. (дата звернення: 16.04.2019).

76. Поєдинок О. Р. Інститут міжнародно-правового захисту прав біженців: місце у системі міжнародного права, сучасний стан і перспективи розвитку. *Альманах міжнародного права*. 2010. Вип. 2. С. 250–262.

77. Поєдинок О. Р. Захист дітей-біженців у міжнародному праві. *Актуальні проблеми міжнародних відносин* : зб. наук. пр. Київ, 2009. Вип. 84. С. 191–197.

78. Положення про порядок оформлення надання статусу біженця : наказ Міністра України у справах національностей, міграції та культів від 21.06.1995 № 20. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0187-95> (дата звернення: 09.02.2021).

79. Помощь беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам в Африке: Резолюция Генеральной Ассамблеи № 67/150 от 20.12.2012. URL:

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/150&Lang=R
(дата звернення: 10.02.2021).

80. Помощь палестинским беженцам : Резолюция 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 08.12.1949. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/302\(IV\)](https://undocs.org/ru/A/RES/302(IV)) (дата звернення: 10.02.2021).

81. Помощь суданским беженцам, возвращающимся из-за границы : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2958 (XXVIII), 1972. URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2958\(XXVII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2958(XXVII)) (дата звернення: 10.02.2021).

82. Потемкин В. П. История дипломатии : монография : в 3 т. Москва : ОГИЗ, 1941. Т. 1.: XV в. до н. э. – 1871 г. 566 с.

83. Правила розгляду заяв та оформлення документів необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту : затверджено наказом Міністерства зовнішніх справ від 07.09.2011 № 649. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11> (дата звернення: 11.02.2021).

84. Представление Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по делу «М.С. против Словакии и Украины» (M.S. v. Slovakia and Ukraine) (Заявление № 17189/11) в Европейский суд по правам человека. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/57a450da4.pdf> (дата звернення: 10.02.2021)..

85. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17> (дата звернення: 10.02.2021).

86. Про біженців : Закон України від 24.12.1993. № 3818-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3818-12> (дата звернення: 09.02.2021).

87. Про внесення змін до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» : Закон України від 13.05.2014 № 1251-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1251-vii> (дата звернення: 11.02.2021).

88. Про затвердження Тимчасового положення про порядок визначення статусу біженців з Республіки Молдова і надання їм допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 № 378. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/378-92-%D0%BF> (дата звернення: 09.02.2021).

89. Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Чеченській Республіці Російської Федерації та прибули в Україну : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1995. № 119. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119-95-%D0%BF> (дата звернення: 09.02.2021).

90. Про заходи щодо надання допомоги особам, які змушені були залишити місця постійного проживання в Автономній Республіці Абхазія Грузії та прибули в Україну : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1996. № 674. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/674-96-%D0%BF> (дата звернення: 09.02.2021).

91. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 № 2491-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14> (дата звернення: 10.02.2021).

92. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30.04.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> (дата звернення: 11.02.2021).

93. Про порядок надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства : проект Закону України від 29.11.2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2841-iii> (дата звернення: 10.02.2021).

94. Про правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.1995 № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-95-п> (дата звернення: 09.02.2021).

95. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення: 10.02.2021).

96. Про правовий статус іноземців : Закон України від 04.02.1994 № 3929-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3929-12> (дата звернення: 09.02.2021).

97. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців : Закон України від 10.01.2002. № 2942-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2942-14> (дата звернення: 10.02.2021).

98. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>(дата звернення: 10.02.2021).

99. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003. № 966-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/966-15> (дата звернення: 10.02.2021).

100. 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: прийнятий 02.05.1968. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059 (дата звернення: 09.01.2021).

101. Ривье А. Учебник международного права. Москва : Типография И. П. Малышева, 1893. 340 с.

102. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев). Киев : ВАІТЕ, 2013. 264 с.

103. Руководящие принципы международной защиты: Применение статьи 1A(2) Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967 г., касающихся статуса беженцев, к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами такой торговли. URL: http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/Documents/General_documents_and_manuals_UNHCR (дата звернення: 11.02.2021).

104. Сальвиа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской

конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 1578 с.

105. Синявський П. М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. Вип. 3. С. 30–55.

106. Сорінг проти Сполученого Королівства. № 1/1989/161/217. Рішення від 07 липня 1989. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 2001. № 3. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=407>(дата звернення: 10.02.2021).

107. Сорока І. О. Право на притулок у міжнародному праві. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 113–117.

108. Сорока І. О. Міжнародно-правове зобов'язання держав щодо невидачі стосовно шукачів притулку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 3. С. 139–142.

109. Сорока И. А. Искатели убежища как особое правовое состояние в международном праве. *Leges si Viata* (Республика Молдова). 2019. № 8/2. С. 118–122.

110. Сорока І. О. До питання про соціально-економічні права шукачів притулку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 269–271. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/74.pdf

111. Сорока І. О. Права та обов'язки шукачів притулку в міжнародному праві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2, т. 2. С. 219–222.

112. Сорока І. О. Принципи міжнародного права притулку. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 9. С. 74–83.

113. Сорока І. Права шукачів притулку в практиці УВКБ ООН. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 294–300.

114. Статут Ради Європи, прийнятий 05.05.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001 (дата звернення: 12.02.2021).

115. Тодорович И., Моргун Ю., Селиванов А. Решение проблемы беженцев в начале XXI в. *Журнал международного права и международных отношений*. 2005. № 1. С. 29–34.

116. УВКБ ООН. Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5460cfa14>. (дата звернення: 20.02.2021).

117. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 48/116 «УВКБ ООН» (1993 г.). URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/48/116> (дата звернення: 10.02.2021).

118. Устав Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев : принят Резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1950 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_277 (дата звернення: 09.02.2021).

119. Ушаков Н. А. Право убежища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Москва, 1950. 197 с.

120. Чернявський А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція : зб. гнаук. пр. Одеса, 2013. № 6-1, т. 2. С. 249–252.

121. Чехович С. Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. Київ : Український центр правничих студій 2001. 288 с.

122. Чуєнко В. І. Правове регулювання статусу біженців в Європейському Союзі: сучасний стан і перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2018. 235 с.

123. Шибаева Е. А. Проблема права убежища в международном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Москва, 1952. 202 с.

124. A guide to international refugee protection and building state asylum systems. Handbook for Parliamentarians. 2017. № 27 / UN High Commissioner for

Refugees (UNHCR). URL: <https://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html> (дата звернення: 10.02.2021).

125. Abdolkhani and Karminia v. Turkey, app. № 30471/08, 22 September 2009, URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4ab8a1a42.html> (дата звернення: 10.02.2021).

126. Addressing Security Concerns Without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s : Perspective 29.11.2001 / UN High Commissioner for Refugees. URL: <http://www.refworld.org/docid/3c0b880e0.html>. (дата звернення: 10.02.2021).

127. Ahmed Noor and Others v. Ukraine. Application № 77647/11, lodged on 19 December 2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-113040%22%5D%7D> (дата звернення: 10.02.2021).

128. American Declaration on the Rights and Duties of Man : adopted by the Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia, 1948. URL: <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic2.american%20declaration.htm> (дата звернення: 09.02.2021).

129. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926 / League of Nations. *Treaty Series League of Nations*. Vol. LXXXIX, № 2004. URL: <http://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html> (дата звернення: 04.02.2021).

130. Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees, 5 July 1922 / League of Nations. *Treaty Series*. Vol. XIII №. 355, URL: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (accessed: 10.02.2021).

131. Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees («Bangkok Principles») : accepted 31.12.1966 / Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO). URL: <https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html> (дата звернення: 07.02.2021).

132. Barnett L. Global governance and the evolution of the international refugee regime. *New issues in refugee research Working Paper*. 2002. № 54. URL: <http://www.unhcr.org/research/working/3c7529495/global-governance-evolutioninternational-refugee-regime-laura-barnett.html> (дата звернення: 10.02.2021).

133. Berg L., Millbank J. Constructing the Personal Narratives of Lesbian, Gay and Bisexual Asylum Claimants. *Journal of Refugee Studies*, 2009. Vol. 22. P. 195-223.

134. Boed R. The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 1994. № 5. P. 1–34.

135. Bundesrepublik Deutschland v B (C-57/09) and D (C-101/09) : Judgment of the Court (Grand Chamber) of 09.11.2010. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0057> (дата звернення: 09.02.2021).

136. CESCR General Comment № 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). URL: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (дата звернення: 10.02.2021).

137. CESCR. General Comment № 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant), 1999. URL: <https://www.refworld.org/docid/4538838c11.html> (дата звернення: 10.02.2021).

138. Chahal v. the United Kingdom, app. № 22414/93, 15 November 1996, URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-chahal-v-united-kingdom-application-no-2241493> (дата звернення: 10.02.2021).

139. Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. URL: <https://www.unhcr.org/publications/legal/50ae46309/guidelines-international-protection-8-child-asylum-claims-under-articles.html> (дата звернення: 10.02.2021).

140. Chris Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, et al. v. Haitian Centers Council, Inc. : Decided: 21 June 1993. et al., 509

U.S. 155; 113 s. Ct. 2549 / United States Supreme Court. URL: <https://www.refworld.org/cases,USSCT,3ae6b7178.html> (дата звернення: 10.02.2021).

141. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата звернення: 13.02.2021).

142. Conclusion on Women and Girls at Risk № 105 (LVII)-2006. 6 October 2006 / URL: <https://www.refworld.org/docid/45339d922.html> (дата звернення: 10.02.2021).

143. Conclusions adopted by the executive committee on the international protection of refugees 1975–2009 (Conclusion № 1–109) / UNHCR. URL: <http://www.unhcr.org/en-us/578371524.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

144. Conclusions on International Protection / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). URL: <http://www.refworld.org/type,EXCONC,UNHCR,,50ffbce411d,,0.html> (дата звернення: 10.02.2021).

145. Conka v. Belgium, app. № 51564/99, 05 February 2002. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-%C4%8Donka-v-belgium-application-no-5156499-5-february-2002> (дата звернення: 10.02.2021).

146. Contribution of the International Maritime Organization (IMO) to the Secretary-general's report on oceans and the law of the sea, 2008. URL: http://www.un.org/depts/los/consultative_process/mar_sec_submissions/imo.pdf (дата звернення: 12.02.2021).

147. Convention on Territorial Asylum : accepted 29.12.1954 Organization of American States (OAS). URL: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-47.html> (дата звернення: 06.02.2021).

148. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:NOT> (дата звернення: 12.02.2021).

149. Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe, 2017. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071484e (дата звернення: 10.02.2021).

150. Council Regulation (EC) № 343/2003 of 18.02.2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003R0343> (дата звернення: 05.02.2021).

151. D'Angelo E. F. Notes Non-Refoulement: The Search for a Consistent Interpretation of Article 33. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2009. Vol. 42:279. P. 279–315.

152. De Zayas A. Human Rights and Refugees. *Migration and Migration Policy*. 1992. № 1. P. 1-32.

153. Declaration on Territorial Asylum. 18 November 1977 / Council of Europe: Committee of Ministers. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3611c.pdf> (дата звернення: 06.02.2021).

154. Detention Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention. 2012 / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). URL: <https://www.osce.org/odihr/117336?download=true> (дата звернення: 10.02.2021).

155. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for

international protection (recast). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0033> (дата звернення: 12.02.2021).

156. ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination - adopted on 16 March 2016. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.16> (дата звернення: 10.02.2021).

157. European Council conclusions on migration, security and defence, jobs, growth and competitiveness, innovation and digital, and on other issues. of 28.06.2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/35936/28-euco-final-conclusions-en.pdf> (дата звернення: 05.02.2021).

158. European Pact on Immigration and Asylum. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> (дата звернення: 12..02.2021).

159. Feller E. The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Journal of Law & Policy*. 2001. Vol. 5:129. P. 129–139.

160. Fitzpatrick J., Bonoan R. Cessation of refugee protection / *Feller E., Turk V., Nicholson F. Refugee protection in international law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 491–544.

161. Good Practices in Gender Equality Mainstreaming : Practical Guide to Empowerment / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2001. URL: <http://www.refworld.org/docid/413476574.html> (дата звернення: 10.02.2021).

162. Goodwin-Gill G. S., McAdam J. The Refugee in International Law, 3rd edn. Oxford : University Press 2007. 414 p.

163. Granting of the right of asylum to European refugees Author(s): Parliamentary Assembly Origin - Assembly Debate on 1st October 1965 (15th Sitting). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14471&lang=en> (дата звернення: 12.02.2021).

164. Gzoyan E. The League of Nations and Armenian refugees, the formation of the Armenian diaspora in Syria. *Central and Eastern European Law Review*. 2014. Vol. 8. P. 41-68.

165. Hailbronner K., Gogolin J. 'Asylum, Territorial'. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* / ed. R. Wolfrum, Oxford : Oxford University Press, 2008. URL: <http://opil.ouplaw.com> – article last updated: March 2009 (accessed: 14.02.2021).

166. Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979. URL: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1342&context=djci> (дата звернення: 09.01. 2019).

167. Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application № 27765/09 : Judgment 23.02.2012 / Council of Europe: European Court of Human Rights. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4f4507942.html> (дата звернення: 05.02.2021).

168. Human rights of immigrants, refugees and asylum seekers. URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/migration> (дата звернення: 10.02.2021).

169. Hurwitz A. The collective responsibility to protect refugees. Oxford : Oxford University Press, 2009. 415 p.

170. Jaeger G. On the history of the international protection of refugees. *RICR Septembre IRRC September*. 2001. Vol. 83. № 843. P. 727–737.

171. Joly D., Nettleton C., Poulton H. Refugees: Asylum in Europe?. London : Westview Press, 1992. 166 p.

172. Judgment of the Court of Justice in case C-601/15 J.N. v Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie of 15.02.2016. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174342&pageIndex=0&doclang=E>

N& mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=775029. (дата звернення: 10.02.2021).

173. Judgment of the Court of Justice in case C-646/16 Khadija Jafari, Zainab Jafari of 26.07.2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0646>. (дата звернення: 10.02.2021).

174. Kebe and others v Ukraine, Application № 12552/12 : Judgment 12.01.2017 / Council of Europe: European Court of Human Rights. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5898aa734.html> (дата звернення: 05.02.2021).

175. Khalil A. Palestinian Refugees in Arab States: A Rights-Based Approach (December 14, 2009). *Robert Schuman Centre for Advanced Studies CARIM Research Report*. № 2009/08 (дата звернення: 10.02.2021).

176. Khan v. France. № 12267/16. Judgment of 28.02.2019. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-12350%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-12350%22]}) (дата звернення: 16.02.2021).

177. Kim v. Russia, app. № 44260/13, 17 October 2014. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:\[%22001-145584%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-145584%22]}) (дата звернення: 10.02.2021).

178. Ktistakis Y. Protecting Migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. *A handbook for legal practitioners. Council of Europe Publishing*, 2013. 140 p.

179. L'asile en droit international public (a l'exclusion de l'asile neutre). Institut de Droit international, Session de Bath – 1950, 11 septembre 1950. URL: https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1950_bath_01_fr.pdf (дата звернення: 10.02.2021).

180. Lauterpacht E., Bethlehem D. The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion. *Feller E., Turk V., Nicholson F. Refugee protection in international law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. P. 110-197.

181. Lauterpacht H. Human rights, the Charter of the United Nations and the International Bill of the Rights of Man : preliminary report. International Law Association. Conference (1948, Brussels). URL: <https://digitallibrary.un.org/record/564241> (дата звернення: 09.02.2021).

182. M. and others v. Bulgaria, app. № 40020/03, 31 July 2012. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112576> (дата звернення: 10.02.2021).

183. M.A. v. Cyprus, app. №41872/10, 23 July 2013. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-ma-v-cyprus-application-no-4187210> (дата звернення: 10.02.2021).

184. M.S. v. Ukraine and Slovakia. Application № 17189/11, lodged on 16 March 2011. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-160668%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-160668%22]}) (дата звернення: 10.02.2021).

185. M.S.S. v. Belgium and Greece, app. № 30696/09, 21 January 2011. URL: https://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/the_rights_of_refugees_and_asylum-seekers_under_the_european_convention_on_human_rights_-_corrected_0.pdf (дата звернення: 10.02.2021).

186. McAdam J. The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*. 2005. Vol. 17, is. 3. P. 461-516.

187. Moreno-Lax V. The Interdiction of Asylum-Seekers at Sea: Law and (mal)practice of Europe and Australia. *Australia's Global Univeristy Policy Brief*, 2017. 26 p.

188. Morris T. UNHCR, IDPs and clusters. URL: <https://www.fmreview.org/peopletrafficking/morris-unhcr> (дата звернення: 11.02.2021).

189. N. v. the United Kingdom, app. № 26565/05, 27 May 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86490> (дата звернення: 20.05.2019). § 42.

190. NA. v. the United Kingdom, app. № 25904/07, 17 July 2008. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-na-v-uk-application-no-2590407> (дата звернення: 10.02.2021).

191. Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16.12.1998 / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> (дата звернення: 10.02.2021).

192. Note on International Protection EC/48/SC/CRP.27 by UNHCR Standing Committee 25.05.1998. URL: <https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d054/note-international-protection.html> (дата звернення: 04.03. 2019).

193. O'Neill E. Access to Asylum: The Case of a Layered Approach to the Right to Asylum and Its Corresponding State Obligations. Central European University, 2015. 62 p.

194. OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa : adopted by the Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session, Addis-Ababa (10 September, 1969). URL: <https://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html> (дата звернення: 10.02.2021).

195. Orchard P. The Right to Flee: Refugees, States and the Construction of International Cooperation. Cambridge : Cambridge University Press, 2014. 311 p.

^{196.} Phuong C. Identifying States' Responsibilities towards Refugees and Asylum-Seekers. International Law: contemporary problems. *Research forum* (Geneva, may 2005). URL: <http://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Phuong.pdf>. (дата звернення: 10.02.2021).

197. Procedural standards for refugee status determination under UNHCR'S mandate. 26 August 2020 / UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) URL: <https://www.refworld.org/docid/5e870b254.html> (дата звернення: 10.02.2021).

198. Promoting local integration of refugees. URL: <http://www.unhcr.org/3e2d4d603.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

199. Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at-sea. URL: <http://www.unhcr.org/5b35e60f4>(дата звернення: 12.02.2021).

200. Protecting refugees / UNHCR Office at Cyprus, 2017. URL: https://www.unhcr.org/cy/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/UNHCR_Brochure_EN.pdf (дата звернення: 14.02.2021).

201. Protection of refugees and the role of UNHCR in 2008-2009's. (UNHCR brochure). URL: <https://www.refworld.org/pdfid/49f1d3e92.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

202. Question of Diplomatic Asylum : Report of the Secretary-General, 22 September 1975, A/10139 (Part II) / UN General Assembly. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae68bf10.html> (accessed: 10.02.2021).

203. Ramadan v. Malta, Application № 76136/12 : Judgment Judgment 26.06.2016 / Council of Europe: European Court of Human Rights. URL: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,57ff5080ae3.html> (дата звернення: 10.02.2021).

204. Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action. 01 December 2012 / United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). URL: <http://www.unhcr.org/protection/migration/4742a30b4/refugee-protectionmixed-migration-10-point-plan-action.html> (дата звернення: 11.02.2021).

205. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection: of 16.06.2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0314:EN:NOT> (дата звернення: 12.02.2021).

206. Resolution 72/150 adopted by the General Assembly on 19.12.2017 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_72_150.pdf (дата звернення: 10.02.2021).

207. Resolutions adopted by the General Assembly during the sixteenth session. URL: <http://www.un-documents.net/a16-5100.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

208. Rixer A. Right to Asylum in International Law. Budapest : Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2016. 152 p.

209. Saadi v. Italy, app. № 37201/06, 28 February 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85276>(дата звернення: 20.05.2019). URL: <https://www.refworld.org/pdfid/47a074302.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

210. Saadi v. the United Kingdom, app. № 13229/03, 29 January 2008. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/47a074302.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

211. Schneider G. The Cooperation Duties of Asylum-Seekers. URL: https://www.ipw.uni-hannover.de/fileadmin/politische_wissenschaft/Dateien/luise_druke/schneider_541_570.pdf. (дата звернення: 10.02.2021).

212. Scripnic V. Principles and Guarantees of Protection of Refugees. *EIRP Proceedings*. 2016. Vol. 11. P. 122-127.

213. Soufiane El Hassani v. Minister Spraw Zagranicznych : Judgment of the Court (First Chamber) C-403/16 of 13.12.2017. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-403/16> (дата звернення: 16.02.2021).

214. Statement of interpretation on the rights of refugees under the European Social Charter (elaborated during the 280th session of the European Committee of Social Rights in Strasbourg, 7-11 September 2015). URL: <https://rm.coe.int/1680489511> (дата звернення: 20.05.2019).

215. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. URL: <http://www.unhcr.org/4d944e589.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

216. Sufi and Elmi v. the United Kingdom, app. no. 8319/07, 28 June 2011, URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105434&%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-105434%22%5D%7D> (дата звернення: 10.02.2021).

217. Suso Musa v. Malta, app. № 42337/12, 23 July 2013. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-suso-musa-v-malta-application-no-4233712-9-december-2013> (дата звернення: 10.02.2021).

218. Troeller G. G. Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty. *New issues in refugee research Working Paper*. 2003. № 85. P. 2-15.

219. UN Compendium of principles, good practices and policies on safe, orderly and regular migration in line with international human rights law. Contribution from the Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=27728&lang=en> (дата звернення: 10.02.2021).

220. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents), 31 January 2013, Civil Appeals Nos. 18, 19 & 20 of 2011, URL: <https://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html>. (дата звернення: 10.02.2021).

221. UN High Commissioner for Refugees. Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union. 2000. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3378.html>. (дата звернення: 10.02.2021).

222. UNHCR and ILO sign new agreement to help displaced people find work. URL: https://www.ilo.org/pardev/news/WCMS_495729/lang--en/index.htm (дата звернення: 10.02.2021).

223. UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83 / EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted: of 28 January 2005. P. 10. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4200d8354.html> (дата звернення: 28.03.2019).

224. UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person («Dublin II»): COM(2008) 820, 3 December 2008 and the European Commission's Proposal for a recast of the Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [the Dublin 11 Regulation) (COM(2008) 825, 3 December 2008): of 18 March 2009. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49c0ca922.html> (дата звернення: 12.02.2021).

225. UNHCR Conclusions on International Protection. URL: <http://www.refworld.org/type,EXCONC,UNHCR,,50ffbce411d,,0.html> (дата звернення: 10.02.2021).

226. UNHCR Detention Guidelines, 1999. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/503489533b8.pdf>. (дата звернення: 10.02.2021).

227. UNHCR Discussion Paper "Protection of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum-Seekers and Refugees. Discussion Paper, 2010.

URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4cff9a8f2.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

228. UNHCR Executive Committee Conclusion « 35. Identity Documents for Refugees, 1976. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

229. UNHCR Executive Committee Conclusion № 47 (XXXVIII). Refugee Children, 1987. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

230. UNHCR Executive Committee Conclusion № 22 (XXVIII). Protection of Asylum-seekers in large scale influx, 1981. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

231. UNHCR Executive Committee Conclusion № 53 (XXXIX) Stowaway Asylum-Seekers Stowaway Asylum-Seekers, 1988. URL: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4374/stowaway-asylum-seekers.html>. (дата звернення: 10.02.2021).

232. UNHCR Executive Committee Conclusion № 64 (XLI). Refugee Women, 1991. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

233. UNHCR Executive Committee Conclusion № 73 (XLIV). Refugee Protection and Sexual Violence, 1993. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

234. UNHCR Executive Committee Conclusion № 8 (XXVIII) on determination of the refugee status, 1977. ULR: https://brill.com/view/book/edcoll/9789047410195/Bej.9789004152397.i-850_031.xml?lang=en (дата звернення: 10.02.2021).

235. UNHCR Executive Committee Conclusion № 9 (XXVIII). Protection of the Refugees' Families, 1979. ULR: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

236. UNHCR Executive Committee Conclusion № 44 (XXVIII). Detention of Refugees and Asylum-Seekers, 1981. URL: <https://www.unhcr.org/578371524> (дата звернення: 10.02.2021).

237. UNHCR Executive Committee. Detention of Asylum-Seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice, 1999. URL: <https://www.unhcr.org/3cc413ae4.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

238. UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. URL: <http://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf> (дата звернення: 05.02.2021).

239. UNHCR Handbook voluntary repatriation: international protection. 1996. URL: <http://www.unhcr.org/afr/3bfe68d32.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

240. UNHCR Practical Guidelines for Shipowners, Their Agents and Shipmasters Relating to Stowaway Asylum-Seekers, 1992. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b31d1b.html> (дата звернення: 10.02.2021).

241. UNHCR. Discussion Paper on Recommended Reception Standards for Asylum-Seekers in the Context of the Harmonisation of Refugee and Asylum Policies of the European Union. 2000. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3378.html>. (дата звернення: 10.02.2021).

242. UNHCR. General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea. URL: <https://www.refworld.org/topic,50ffbce4132,50ffbce414a,5a2e9efd4,0,UNHCR,LEGALPOLICY,.html>. (Датазвернення: 12.05.2019).

243. UNHCR. Note on HIV/AIDS and the Protection of Refugees, IDPs and Other Persons of Concern. URL: <https://www.unhcr.org/uk/444e20892.pdf>. (дата звернення: 10.02.2021).

244. UNHCR. Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, 1995. URL: <https://www.unhcr.org/publications/operations/3b9cc26c4/sexual-violence-against->

refugees-guidelines-prevention-response-unhcr.html (дата звернення: 10.02.2021).

245. UNHCR's mandate in relation to assistance to refugees and other people of concern, 3 June 2015. URL: <http://www.refworld.org/docid/557050fa4.html> (дата звернення: 10.02.2021).

246. UNHCR's Policy on Older Refugees. URL: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47daaad42>. (дата звернення: 10.02.2021).

247. Unsafe Haven: the Security Challenges Facing Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Asylum Seekers and Refugees in Turkey, June 2009, 14–15. URL: <http://oraminternational.org/sites/default/files/pdf/Unsafe%20Haven%20Final.pdf> (дата звернення: 10.02.2021).

248. Vedsted-Hansen J. The Asylum Procedures and the Assessment of Asylum Requests. *Research Handbook on International Law and Migration*. Chentleham, Elgar Publishing, 2014. P. 438-459.

249. Vietnamese asylum seekers refugee screening procedures under the comprehensive plan of action. URL: <https://www.gao.gov/archive/1997/ns97012.pdf> (дата звернення: 12.02.2021).

250. Vukas B. International instruments dealing with the status of stateless persons and of refugees. *Revue belge de droit international*. 1972. Vol. 8. P. 143-175. URL: <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201972/RBDI%201972-1/Etudes/RBDI%201972.1%20-%20pp.%20143%20%C3%A0%20175%20-%20Budislav%20Vukas.pdf> (дата звернення: 09.02.2021).

251. Weis P. The Draft United Nations Convention on Territorial Asylum. *Britis hYear bookof International Law*. 1979. P. 151-152.

252. White E. The legal status of Russian refugees, 1921–1936. Heft 1
Zeitschrift für Globalgeschichte und Vergleichende Gesellschaftsforschung. 2017.
Heft 1. P. 18–38.

ДОДАТОК 1.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА:

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сорока І. О. Міжнародно-правове зобов'язання держав щодо невидачі стосовно шукачів притулку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 3. С. 139–142.
2. Сорока І. О. Право на притулок у міжнародному праві. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 113–117.
3. Сорока І. О. До питання про соціально-економічні права шукачів притулку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 269–271.
URL: http://www.lsej.org.ua/4_2019/74.pdf
4. Сорока І. О. Права та обов'язки шукачів притулку в міжнародному праві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2, т. 2. С. 219–222.
5. Сорока І. О. Права шукачів притулку в практиці УВКБ ООН. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9. С. 294–300.
6. Сорока І. О. Принципи міжнародного права притулку. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 9. С. 74–83.
7. Сорока І. А. Искатели убежища как особое правовое состояние в международном праве. *Legea si Viata* (Республіка Молдова). 2019. № 8/2. С. 118–122.
8. Сорока І. О. До питання про визначення поняття «шукачі притулку» в міжнародному праві». *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)* (Республіка Польща). 2020. С. 179–183.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

9. Сорока І. О. Обов'язок невидачі шукачів притулку в міжнародному праві. *Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу* : матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Київ, 6 грудня 2018 р.). Київ, 2018. URL:

https://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1949%3A051218-12&catid=229%3A2-122018&Itemid=283&lang=en

10. Сорока І. О. Проблематика захисту прав шукачів притулку у справі Кебе та інші проти України. *Конгрес міжнародного та європейського права* : матеріали Міжнар наук. конф. (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.) / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. С. 127–131.

11. Сорока І. О. До питання про визнання в Україні правового статусу шукачів притулку. *Верховенство права та правова держава* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20–21 вересня 2019 р.) / Ужгород. нац. ун-т, юрид. ф-т. Ужгород, 2019, С. 141–143.

12. Сорока І. О. Міжнародно-правові підходи до забезпечення права особи на притулок. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.) / Запоріська міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 10–13.

13. Сорока І. О. Основи правового статусу шукачів притулку за законодавством України. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 19–20 липня 2019 р.) / Асоціація аспірантів-юристів. Харків, 2019. С. 23–25.

14. Сорока І. О. Соціально-економічні права біженців та право на виживання. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26–27 липня 2019 р.) / Запоріська міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 14–17.

Відомості про апробацію результатів дисертації:

Основні положення дисертаційного дослідження, теоретичні висновки, сформульовані в дисертації, розглядалися й обговорювалися на засіданнях кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія», а також були оприлюднені на: Міжнародній

науково-практичній інтернет-конференції «Модернізація законодавства та правозастосування: вимоги часу» (м. Київ, 6 грудня 2018 р.); Міжнародній науковій конференції «Конгрес міжнародного та європейського права» (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 19–20 липня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 26–27 липня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Верховенство права та правова держава» (м. Ужгород, 20–21 вересня 2019 р.).

ДОДАТОК 2.

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Ректор
Національного університету

«Одеська юридична академія»,

проф. В.С. Загородній

2021 р.

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта
кафедри цивільного права Національного університету «Одеська
юридична академія» Сороки Ігоря Олександровича на тему «Міжнародно-
правовий статус осіб, що шукають притулку» в навчальну та науково-
дослідну діяльність**

Національного університету «Одеська юридична академія»

Комісія у складі: *голови* – віце-президента, проректора з навчальної роботи Національного університету «Одеська юридична академія», професора Г.О. Ульянової, *членів комісії* начальника навчально-методичного відділу Національного університету «Одеська юридична академія» Кузнецової Л.В., декана факультету міжнародно-правових відносин Національного університету «Одеська юридична академія», доцента А.О. Неугоднікова, завідувача кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія», професора О.В. Бігняка, склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Сороки Ігоря Олександровича на тему «Міжнародно-правовий статус осіб, що шукають притулку» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» використовуються у навчальному процесі Національного університету «Одеська юридична академія» при викладанні навчальних дисциплін «Міжнародне право», «Право Європейського С'єюзу», «Міжнародно-правовий статус прав людини», «Теорія міжнародного права», «Основи міжнародно-правових стандартів прав людини», а також у науково-дослідній роботі студентів, аспірантів, науковців.

Результати дослідження Сороки І.О. відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для слухачів магістратури та аспірантури, де в якості джерел рекомендовані до використання у навчальному процесі 14 наукових праць, основними з яких є наступні публікації:

1. Сорока І. О. Право на притулок в міжнародному праві. *Юридичний вісник*. 2018. № 3. С. 113-117.
2. Сорока І. О. Міжнародно-правове зобов'язання держав щодо невидачі по відношенню до шукачів притулку. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 3. 2018. С. 139-142.

3. Сорока И. А. Искатели убежища как особое правовое состояние в международном праве. *Международный научно-практический журнал «Legeas Viata»*. № 8. 2019. С.118-122.
4. Сорока І. О. До питання про соціально-економічні права шукачів притулку. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2019. С.269-271.
5. Сорока І. О. Принципи міжнародного права притулку. Журнал «Юридичний бюлетень». № 9. 2019. С.74-83.
6. Сорока І. О. Права шукачів притулку в практиці УВКБ ООН. *Науково-практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право»*. № 9. 2019. С. 294-300.
7. Сорока І. О. Права та обов'язки шукачів притулку в міжнародному праві. *Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»*. № 2. Т.2. 2019. С.219-222.
8. Сорока І. О. До питання про визначення поняття «шукачі притулки» в міжнародному праві. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. №3 (31). 2020. С. 179-183.
9. Сорока І. О. Міжнародно-правові підходи до забезпечення права особи на притулок. Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.) / Запоріська міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 10–13.
10. Сорока І. О. Обов'язок невидачі шукачів притулку в міжнародному праві. *Модернізація законодавства правозастосування: вимоги часу: мат. міжн. науково-практ. конф. «Актуальна юриспруденція»*, м. Київ, 6 грудня 2018 року. Тези наукових доповідей. Київ: Видавничий дім «АртЕк», 2018. С. 102-104.
11. Сорока І. О. Проблематика захисту прав шукачів притулку у справі Кабе та інші проти України. *Конгрес міжнародного та європейського права : зб. наукових праць* (м. Одеса, 19 квітня 2019 року). Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія»; Фенікс, 2019. С. 127-131.
12. Сорока І. О. Основи правового статусу шукачів притулку за законодавством України. *Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні: мат. міжн. науково-практ. конф.* (м. Харків, 19-20 липня, 2019 р.) / Асоціація аспірантів-юристів. Харків, 2019. С. 23-25.
13. Сорока І. О. Соціально-економічні права біженців та право на виживання. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: мат. міжн. науково-практ. конф.* (м. Запоріжжя, 26-27 липня 2019 р.) / Запорізька міська громадська організація «Істина». 2019, Запоріжжя. С. 14-17.
14. Сорока І. О. Питання про визнання в Україні правового статусу шукачів притулку. *Верховенство права та правова держава: мат. міжн. науково-практ. конф.* (м. Ужгород, 20-21 вересня 2019 року). Ужгород, 2019. С. 141-143.

Використання зазначених результатів дозволило більш повно та ґрунтовно викласти матеріали вказаних навчальних дисциплін та надати студентам Національного університету «Одеська юридична академія» можливість сформулювати концепцію особливого міжнародного-правового статусу шукачів притулку, що відрізняється від статусу іноземців чи статусу біженців, в якому особа перебуває від моменту відмови від захисту з боку держави походження до моменту отримання певного статусу за правом іншої держави; визначити спеціальні принципи права притулку, що становлять основу реалізації особою права на притулок; надати концептуальне обґрунтування права на виживання як основи усієї системи прав і обов'язків шукачів притулку, продемонстровано, що право на виживання становить фундаментальну засаду виникнення в особи права на притулок та всіх інших прав, пов'язаних з пошуком притулку; охарактеризувати особливості формування нових норм та інститутів міжнародного права притулку через практику органів ООН, зокрема Управління Верховного Уповноваженого ООН у справах біженців; довести існування права притулку як особливого інституту права України, що сформувався та розвивається під впливом міжнародного права та у зв'язку з необхідністю гармонізації законодавства України з правом ЄС; дослідити особливості підходів та практики Європейського суду з прав людини щодо захисту прав шукачів притулку в Україні.

На основі вищезазначених публікацій запропоновано шляхи вдосконалення теоретичних і практичних проблем щодо періодизації розвитку права на притулок у міжнародному праві та національному законодавстві України, зокрема проведено співставлення періодів розвитку права притулку в міжнародному праві та в українському законодавстві з метою продемонструвати, що українське законодавство у своєму розвитку пройшло ті ж стадії, що міжнародне право, рухаючись від ретроспективного до проспективного підходу до проблеми шукачів притулку; погляди на причини виникнення стану пошуку притулку з причини відсутності в права особи шукати притулок кореспондуючого обов'язку держав надавати притулок, що призводить до тривалих періодів перебування осіб, які змушені залишити країну свого громадянства чи постійного проживання через загрозу, в стані правової невизначеності, коли таким особам надається захист лише нормами міжнародного права за відсутності захисту з боку будь-якої держави.

Голова комісії:



Г.О. Ульянова

Члени комісії:



Л.В. Кузнецова

А.О. Неугодніков

О.В. Бігняк