

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ ПРАВА ПРИТУЛКУ
В СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ
ТА НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF ASYLUM LAW
IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW AND NATIONAL LEGISLATION**

Турецька Я.П.,
*аспірант кафедри конституційного права та
порівняльного правознавства
юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено дослідженню проблематики законодавчого закріплення статусу біженця в Україні. На підставі проведеного аналізу вітчизняного законодавства та міжнародно-правових документів досліджується історія зародження й розвитку інституту права притулку та розкривається його зміст. Автор розглядає співвідношення між правом притулку і правовим статусом біженців.

Ключові слова: інститут притулку, притулок, право особи на притулок, шукачі притулку, статус біженця.

Статья посвящена исследованию проблематики законодательного закрепления статуса беженца в Украине. На основании проведенного анализа отечественного законодательства и международно-правовых документов исследуется история зарождения и развития института права убежища и раскрывается его содержание. Автор рассматривает соотношение между правом убежища и правовым статусом беженцев.

Ключевые слова: институт убежища, убежище, право человека на убежище, искатели убежища, статус беженца.

The article investigates the problems of legislative recognition of refugee status in Ukraine. Based on the analysis of domestic legislation and international legal documents the article explores the history of origin and development of the institute of right of asylum and its contents are revealed. The author examines the relationship between the right to asylum and the legal status of refugees.

Key words: institute of right of asylum, asylum, right of the person to the asylum, asylum seekers, refugee status.

Актуальність теми. Теорія і практика забезпечення інституту права особи на притулок в Україні вимагає суттєвого удосконалення. Відсутність достатньої наукової розробки у сфері права особи на притулок в Україні зумовлює актуальність і практичну потребу наукового дослідження цієї тематики, розкриття сутності й змісту притулку.

Свої позиції з приводу питань, пов'язаних із правом особи на притулок, висловлювали В.П. Босий, Л.А. Васильєва, О.А. Гончаренко, Г.-С. Гудвін-Гілл, К.О. Нестеренко, О.О. Поєдинок, Ю.І. Римаренко, М.М. Сірант, Ю.М. Тодика, С.Б. Чехович та ін. Однак на теперішній час відсутнім є наукове дослідження питань, пов'язаних із забезпеченням права особи на притулок в Україні. Тому завданнями статті є дослідження правового закріплення права притулку в міжнародному праві й національному законодавстві та аргументація суверенного права кожної держави забезпечити притулок.

Мета статті полягає в проведенні порівняльного аналізу інституту права притулку в сучасному міжнародному праві й національному законодавстві, а також у дослідженні питання розмежування понять «притулок» і «статус біженця».

Виклад основного матеріалу. Перші зародки інституту права притулку виникають у період стародавнього міжнародного права, проте відповідні норми були надзвичайно епізодичними й не відмежовувалися від споріднених інститутів. Інститут

права притулку пов'язаний із наданням певній особі права безпечного мешкання в іноземній державі, що гарантує цій особі основні права і свободи, надання яких закріплено нормами міжнародного права.

Так, А.І. Дмитрієв, характеризуючи міжнародне право Стародавньої Греції, звертає увагу на інститут проксенії, яка «полягала в тому, що громадянин держави (проксен) добровільно зобов'язувався надавати у своєму домі притулок і захист іноземцям (переважно послам та купцям), які приїздили до його країни» [1, с. 40]. Основною метою надання притулку було забезпечення державою перебування захисту іноземців від можливих насильницьких чи недружніх дій з боку населення чи органів влади самої держави перебування. Подібна спрямованість інституту проксенії більшою мірою зближує його із сучасним інститутом консульського захисту, проте визнання можливості надання державою захисту іноземцям стало важливим здобутком античного міжнародного права.

Важливу роль у формуванні поглядів на право притулку у міжнародному праві відіграло канонічне право. Поняття притулку, що надавався на території храму особі, яка зазнавала чи могла зазнавати певних переслідувань, згадується ще у Старому Заповіті, проте саме в канонічному, передусім західному католицькому праві норми щодо порядку, особливостей та обмежень у наданні притулку на території храму чи монастиря сформувалися в окремий правовий інститут [2, с. 53].

У Стародавній Греції під час війни храми залишалися недоторканими, в них знаходили притулок як мирні жителі, так й учасники воєнних дій. Проте для рабів притулок у храмах був обмеженим. Рабині могли отримати притулок тільки в Афінах – в храмах Тезея й Діани. Притулок давав рабам право лише на судовий розгляд. На суді раб повинен був привести докази жорстокого з ним поводження. Якщо це вдавалося довести, раба продавали новому господареві, а рабинь залишали прислужниками при храмі Діани. Від рабства притулок не рятував.

Крім релігійного притулку, в епоху рабовласництва починає складатися притулок територіальний. Він практикувався в Стародавній Індії, в Давньому Єгипті й в інших регіонах. Територіальний притулок надавався особам з інших країн. Ті ж Афіни надавали притулок усім гнаним. Широку популярність за застосування права притулку здобуло місто Теос.

Що стосується феодальної Русі, то право релігійного притулку зберігалось навіть у XVII столітті [3].

Право притулку регулюється нормами національного законодавства й нормами міжнародного права.

У сучасному розумінні перші спроби правової регламентації прийняття країнами на своїй території осіб, які зазнавали переслідувань в іншій державі, зроблені після Великої французької революції, зокрема в Конституції Франції 1793 р., яка закріпила чи не найважливішу норму цього інституту – право на притулок іноземців, які переслідувалися на батьківщині за домагання свободи [4, с. 190].

З того часу інститут притулку зазнав істотних змін, однак і сьогодні він має низку проблемних питань, які ще чекають на своє вирішення. Головна ж сутність цього інституту полягає в наданні іноземцю захисту від юрисдикції іншої держави.

Міжнародним правовим актом, який уперше закріпив право особи на притулок, є Загальна декларація прав людини від 10 січня 1948 р., п. 1 ст. 14 якої говорить: «Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах і користуватися цим притулком» [5]. У Декларації ООН «Про територіальний притулок» від 14 грудня 1967 р. [6] і в Декларації про територіальний притулок, яку прийнято Радою Європи 1977 р. [7], застосовано аналогічний підхід до тлумачення права на притулок.

Право на притулок надається будь-якій особі, яка має цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Надання притулку є мирним і гуманним актом і не вважається недружнім щодо будь-якої держави. Право на притулок, який надається певною державою в здійсненні свого суверенітету особам, які мають підстави посилалися на ст. 14 Загальної декларації прав людини, включаючи осіб, які борються проти колоніалізму, має поважатися всіма іншими державами [5].

Отже, право шукати притулок є, з одного боку, правом особи, а з іншого – право забезпечувати притулок є суверенним правом кожної держави, яка його надає.

Відповідно до Резолюції Інституту міжнародного права, прийнятої на 44-й сесії 5–12 вересня 1950 р., термін «притулок» означає піклування, яке держава надає на всій території або в іншому місці, що підвладомче яким-небудь органом цієї держави, особі, яка шукає такого піклування.

Право притулку реалізується шляхом надання права в'їзду на територію певної держави й законного там перебування. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, але відмінність від іноземця полягає в тому, що час її перебування не обмежений, і головне той, хто отримав притулок, не може бути висланий із країни та не може бути виданий іноземній державі. Не видавати – головний і, напевне, єдиний обов'язок держави [8].

Ступінь конкретизації цього права в національному законодавстві держав різний. Так, Конституція Італії фіксує положення про право притулку на своїй території для політичних емігрантів, а Конституція Мексики забороняє видачу осіб, що переслідуються через політичні мотиви. Конституція Гвінейської Республіки надає право притулку іноземцям, яких переслідують за їхню боротьбу за захист справедливої справи або за їхню діяльність у сфері науки й культури. У Законі про біженців США 1980 р. передбачено надання притулку особам, які прибули з країни, куди вони не можуть або не бажають повертатися, або чий захист вони не можуть або не бажають використовувати [3].

Для України сьогодні проблема правового регулювання інституту притулку залишається невирішеною через недостатність законодавчого врегулювання.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Водночас, згідно з ч. 2 ст. 26 Конституції України, іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у встановленому законом порядку [9]. Тобто в Конституції України передбачене право особи на притулок і можливість надання притулку. Проте натепер відповідного нормативно-правового акта, який би комплексно врегулював питання, пов'язані із реалізацією особами конституційного права на притулок, Конституція України не визнає. Загального закону про притулок Україна поки ще також не має. Статтею 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» також передбачено право притулку, але відсутнє достатнє врегулювання відносин, які виникають у зв'язку з ним, також ця стаття не містить визначення правової категорії «шукачі притулку». Відповідно до ст. 4 цього Закону, іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні [10].

Також у Конституції України інститут притулку закріплений так: «Президент України ... приймає рішення ... про надання притулку в Україні» (п. 26 ч. 1 ст. 106) у формі відповідного указу (ч. 3 ст. 106), причому такий указ не потребує контрастигації (ч. 4 ст. 106 Конституції України). Така редакція є однією з найвужчих за змістом та обсягом серед аналогічних положень, закріплених у конституціях постсоціалістичних країн. А тому з метою підвищення якості захисту прав людини та приведення законодавства України у відповідність до Європейських та універсальних стандартів у цій сфері необхідно внести зміни до Конституції України. Можливими є два шляхи: перший – прийняття відповідного закону, який визначив би, який вид притулку може надавати Президент України, або ж виключення цього конституційного повноваження взагалі.

Тому для встановлення змісту цього інституту необхідно звернутися до загальноєвропейських норм міжнародного права. Зворот «може бути наданий притулок», ужитий у ч. 2 ст. 26 Конституції України, свідчить про те, що Україна сприймає право притулку передусім як право держави надавати чи не надавати притулок, а не як право особи одержати притулок. Отже, Україна на власний розсуд вирішує питання про задоволення чи відхилення клопотання іноземця або особи без громадянства про надання притулку.

У вітчизняній доктрині домінує погляд, згідно з яким інститут права притулку визначається як суверенне право держави надавати чи не надавати притулок іноземцям, тоді як у багатьох європейських країнах, наприклад, Італії та Франції, переважає погляд на цей інститут як на право особи, що зазнає переслідувань з боку власної держави, отримати притулок в іншій державі [4, с. 190–191].

С.Б. Чехович вважає, що в Україні має місце зіткнення права держави надавати притулок і права особи шукати притулку й користуватися ним. На його думку, вирішення цієї правової колізії має ґрунтуватися на основоположних принципах Конституції України. Беручи до уваги те, що Україна є демократичною, соціальною та правовою державою (ст. 1 Конституції), у ній визнається та діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції), права людини повинні домінувати над інтересами держави. Фактором стримування для держави є також її головний обов'язок, який полягає в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини, що є невідчужуваними й непорушними (ст. 21 Конституції). Тобто надання притулку є водночас і правом, й обов'язком держави [11, с. 80].

Міжнародне право виходить із того, що оцінка підстав для надання притулку є справою держави, яка надає притулок. Зокрема, ст. 14 Загальної декларації прав людини 1948 р. вказує, що «кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком» [5]. Також це закріплено в п. 3 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок 1967 р. Тому міжнародне право містить загальні принципи

співпраці держав у сфері надання притулку. Ці принципи зафіксовані в низці міжнародних документів.

Певною мірою складність із визначенням змісту права притулку зумовлюється тим, що й у національному, і в міжнародному праві термін «притулок» застосовується не лише в разі надання державою притулку. За своєю сутністю інститут права притулку найбільш близький до інституту біженців, оскільки й у тому, і в іншому випадку держава надає притулок особі, що зазнала чи може зазнати переслідувань в іншій державі. Більше того, у Конвенції про статус біженців 1951 р. країна, яка прийняла на своїй території біженців, називається «країною, що надала притулок» (ст. 1 Конвенції) або «країною притулку» (ст. 31 Конвенції) [12]. Однак подібне використання термінології не означає, що інститути права притулку та біженців збігаються між собою чи співвідносяться як частина й ціле, оскільки право притулку та правовий статус біженців істотно різняться між собою порядком і підставами їх надання.

Українське законодавство розмежовує поняття «притулок» і «статус біженця». Однак питання про доцільність такого розмежування в українській науці залишається дискусійним. Так, С.Б. Чехович вважає, що міжнародне право ці поняття об'єднує, оскільки їх зміст є ідентичним, і що в законодавстві більшості країн поняття «притулок» і «статус біженців» є тотожними [11, с. 81].

З останнім твердженням складно погодитися. К.О. Нестеренко зазначає, що, по-перше, право притулку і статус біженця мають відмінну юридичну природу та відмінний спосіб нормативно-правового закріплення. По-друге, притулок є лише одним зі складників (хай навіть основоположним складником) статусу біженця. Право притулку передбачає право особи на в'їзд, поселення, обмеження вислання й заборону видачі, а також право особи шукати притулок на території інших держав, рятуючись від переслідувань, однак цими правами статус біженця не обмежується, він також включає права у сфері працевлаштування, соціального забезпечення тощо. Крім того, притулок можуть одержати не лише біженці. На власний розсуд із міркувань гуманності держава може надавати притулок на своїй території іншим категоріям осіб, наприклад, особам, які тікають від небезпек, пов'язаних зі збройним конфліктом, і які не підпадають під визначення біженця, що міститься в Конвенції про статус біженців 1951 р. та/або національному законодавстві [13, с. 7].

У цьому контексті варто також відмітити, що в Науково-практичному коментарі до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» статус біженця розглядається як один із видів притулку [14, с. 37], із чим варто погодитися з огляду на таке. Притулок реалізується шляхом надання права на в'їзд на територію певної держави й законного перебування на ній. Особа, яка отримала притулок, за своїм статусом прирівнюється до іноземця, проте відмінність полягає в тому, що особа, яка отримала притулок, не може бути вислана з країни притулку або ж видана нею іншій державі.

Термін «шукач притулку» часто застосовують як синонім терміна «біженець». Однак шукачі притулку – це самостійна категорія осіб. Шукач притулку – це особа, що звернулася за захистом від переслідування або на підставі цілком обґрунтованих побоювань за своє життя і здоров'я, яких вона зазнала в країні свого походження або постійного проживання. Кожен біженець спочатку є шукачем притулку, однак не кожен шукач притулку може бути кваліфікований як біженець. Адже особі може бути відмовлено в задоволенні клопотання або надано іншу форму захисту. Саме доки особа очікує рішення за своїм клопотанням про надання їй захисту, вона є шукачем притулку [15, с. 41].

Аналіз достатньо широкої практики держав показує, що в більшості випадків притулок надавався одній особі або групі тісно пов'язаних між собою осіб, наприклад, членам однієї сім'ї, колективу, екіпажу судна тощо, а сам факт такого надання притулку не впливав на розгляд питань про надання захисту від переслідувань іншим громадянам чи підданим цієї самої держави.

На відміну від цього, правовий статус біженця надається хоча й в індивідуальному порядку, але великій кількості осіб, тобто масово. Конвенція про статус біженців 1951 р. чітко визначає вичерпний перелік підстав, за наявності яких може бути надано статус біженця [16, с. 6], тоді як конкретні підстави надання притулку нормами сучасного позитивного міжнародного права не передбачені взагалі, а саме надання притулку в більшості випадків здійснюється державами передусім із політичних, а не гуманітарних міркувань.

Отже, головною проблемою, що ускладнює реалізацію інституту права притулку, є відсутність чітких конвенційних норм, які б визначали його зміст, підстави та порядок надання, а також його юридичні наслідки.

Висновки. Отже, зі стародавніх часів – до X ст. домінувала релігійна форма притулку, певні вияви права притулку були властивими майже всім релігіям, право на притулок мало стихійний характер. Оскільки зв'язки між державами були безсистемними, право на притулок було переважно інститутом внутрішньодержавного права. Перші спроби правової регламентації права особи на притулок для політичних емігрантів відображено в Конституції Франції 1793 р., після чого це положення відтворено конституціями багатьох держав. Після закінчення Другої світової війни право особи на притулок набуло міжнародного значення, результатом чого стало закріплення права притулку передусім у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. У сучасному розумінні право особи на притулок, яке забезпечене Конституцією й міжнародними договорами України, – це право особи шукати захист і користуватися ним за межами держави походження за умови переслідування або іншої загрози життю, здоров'ю, правам і свободам, якому відповідає обов'язок держави, до якої особа звернулася, розглянути клопотання особи про надання їй притулку та прийняти відповідне рішення. Також розмежування понять «притулок» і «статус біженця», яке характерне для українського законодавства, вбачається доцільним і таким, що відповідає нормам сучасного міжнародного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дмитрієв А.І. Історія міжнародного права: [монографія] / А.І. Дмитрієв, Ю.А. Дмитрієва, О.В. Задорожній. – К.: Промені, 2008. – 384 с.
2. Чернявський А.Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві / А.Л. Чернявський // Альманах міжнародного права. – 2014. – Вип. 5. – С. 52–58.
3. Стельникович Ю.І. Сутність притулку в національному і міжнародному законодавстві / Ю.І. Стельникович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.science-community.org/ru/node/10135>.
4. Міжнародне право. Основні галузі: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. В.Г. Буткевича; рец.: А.С. Довгерт, В.К. Забігайло. – К.: Либідь, 2004. – 813 с.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 3103.
6. Декларація ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_316.
7. Декларація про територіальний притулок, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 1 січня 1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_806.
8. Герасименко Є.С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб / Є.С. Герасименко // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.Nnu.ua/index.php/arNniv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-prytilNu-vzaNonodavstviiuNrayinyuoho-spivvidnoshennya-z-pravovym-statusombizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchennyh-osibherasymenNo-ye-s>.
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
10. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
11. Чехович С. История развития института предоставления убежища в Украине / С. Чехович // Практическое руководство по вопросам убежища. – К.: Проект Европейского Союза ТАСИС КІ 03–13 UA для Украины, 2005. – С. 74–83.
12. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
13. Нестеренко К.О. Адміністративно-правовий статус біженців в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / К.О. Нестеренко. – Одеса, 2013. – 20 с.
14. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Науково-практичний коментар / [М.В. Буроменський, Д.В. Ільчинський, С.В. Леонтьєва та ін.]; за ред. М.В. Буроменського. – Х.: Яшма, 2005. – 268 с.
15. Грабова Я.О. Особливості правового регулювання реалізації особою конституційного права на притулок в Україні / Я.О. Грабова // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – № 6. – С. 40–43.
16. Гончаренко О.А. Статус біженця в міжнародному праві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 / О.А. Гончаренко; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.