

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «БІЖЕНЕЦЬ»

У статті висвітлюються сутнісні характеристики поняття «біженці», аналізується історія формування міжнародних стандартів захисту прав біженців та повноваження міжнародних організацій у сфері їх захисту, наголошується на необхідності вирішення нагальних проблем даної категорії осіб як окремими державами, так і світовим співтовариством в цілому.

Ключові слова: міграція; мігранти; біженці; права біженців; гуманітарна криза.

Міграційні процеси стали невід'ємною ознакою розвитку людства. Глобальна проблема біженців і осіб, перемішених всередині країни, – це одне з найскладніших питань, яке стоїть сьогодні перед світовою спільнотою. Воно є предметом активного обговорення та дискусій, продовжується пошук більш ефективних засобів захисту цих дуже вразливих груп населення та надання їм допомоги.

У той час, коли одні закликають до зміцнення співробітництва й координації діяльності установ, які займаються наданням надзвичайної допомоги, інші вказують на прогалини в галузі міжнародної нормотворчості й закликають до розробки нових норм. Однак усі згодні з тим, що ця проблема має багатосторонній і глобальний характер. Тому будь-який підхід до її аналізу і будь-яке рішення повинні бути всеохоплюючими і враховувати всі її аспекти: від причин масового виходу до розробки необхідних заходів реагування в різних ситуаціях, що виникають у зв'язку з проблемою біженців, – починаючи від надання надзвичайної допомоги і закінчуючи заходами сприяння репатріації.

У триваючій дискусії ряд фактів не викликає сумнівів. Перший полягає в тому, що, хоча деяким масовим переміщенням населення і можна запобігти, жодне з них не буває добровільним. Ніхто не хоче і не прагне стати біженцем. Бути біженцем – це не просто опинитися в чужій країні. Це означає жити у вигнанні і залежати від інших щодо забезпечення такими предметами першої необхідності, як продовольство, одяг і житло [4].

«Біженець» – міжнародно-правовий термін універсального характеру, визначений Конвенцією ООН про статус біженців (1951р.) [2], Протоколом ООН про статус біженців (1967р.) [5]. Зміст поняття «біженець» визначається у відповідності з принципами міжнародного права. Зазвичай вживане поняття «біженець» значно відрізняється від міжнародно визнаного визначення терміна «біженець» та означає будь-кого, хто прагне врятуватись втечею від обставин, які він вважає нестерпними: від небезпеки, несвободи, переслідувань, загрози життю, злиднів, війни чи громадянського конфлікту, стихійного лиха, посухи, землетрусу, голоду, тощо.

В Оксфордському словнику «біженець» визначається як особа, що вигнана зі свого дому та вимушена шукати притулку, зокрема, в іншій країні, від війни, релігійних переслідувань, політичних заворушень, стихійного лиха [9].

Із категорії біженців виключаються особи, що втікають від покарання за здійснені злочини, за порушення закону, що не має політичного аспекту. До змісту поняття «біженець» не входять «економічні біженці», або «мігранти», рішення відносно яких може належати до сфери міжнародної допомоги, однак не пов'язано з інститутом притулку, під яким розуміється захист протягом необмеженого часу на території іншої держави. Мігрант, як правило, залишає свою країну добровільно, в пошуках кращого життя. Для біженця економічні умови в країні, що надала йому притулок, менш важливі по відношенню до його власної безпеки. Мігрант користується захистом уряду своєї країни, а біженець – ні [3].

Відповідно до Конвенції 1951 р., біженцем є особа, яка в силу обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідування за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних поглядів знаходиться поза межами країни своєї громадянської належності та не може або не бажає користуватися захистом цієї країни внаслідок таких побоювань, або, не маючи певного громадянства та знаходячись поза межами свого попереднього проживання в результаті подібних подій, не може або не бажає повернутись до неї внаслідок таких побоювань [2].

У відповідності до Конвенції 1951 р., особа є біженцем, якщо вона відповідає критеріям, що містяться у визначенні. Процес визначення статусу біженця проходить у два етапи: по-перше, необхідно виявити факти, що стосуються даної особи, по-друге, застосувати до цих фактів визначення Конвенції ООН 1951 р. і Протоколу ООН 1967 р. Положення Конвенції 1951 р., що визначають, хто є біженцем, мають три пункти, які називаються «зарахування», «припинення», «виключення». Пункти про зарахування визначають критерії, яким повинна відповідати особа, щоб бути визнаною біженцем. Пункти про припинення та виключення мають негативне значення – перший вказує на умови,

за яких біженець перестає бути біженцем, а другий – перераховує обставини, у відповідності до яких особа виключається зі сфери дії Конвенції 1951 р., хоча і відповідає позитивним критеріям по пункту зарахування. У разі відповідності стану особи встановленим критеріям дана особа може отримати відповідні права та пільги.

Принципи, що є основою при встановленні статусу біженця прямо або непрямо закріплені в Конвенції 1951 р. та інших міжнародно-правових актах з захисту прав людини. Серед загальноправових принципів, таких як принцип невисилки, принцип невидачі, принцип надання політичного притулку, існують принципи, що знаходяться на стадії становлення і потребують подальшого розвитку і визнання. Це насамперед стосується принципів тимчасового захисту, рівного розподілу тягаря прийому й облаштованості біженців усіма державами, а також принципу гнучкого, оперативного і гуманного визначення статусу біженця.

Принцип невисилки діє незалежно від того, чи надано офіційно статус біженця особі, яка шукає притулку. З того моменту, коли особа вже бажає одержати зазначений статус, вона заявляє про себе як про біженця. Повернення такої особи до країни, де вона цілком обґрунтовано побоюється переслідувань або може піддатися гонінням – це примусове повернення. Зазначений принцип є не тільки принципом міжнародно-правового захисту біженців, а має набагато більшу юридичну силу, оскільки застосовується для захисту прав людини взагалі. Окрім Конвенції 1951 р. він закріплений також у Декларації про захист усіх осіб від насильницького зникнення та підтверджений Резолюцією 44/162 Генеральної Асамблеї ООН.

Біженцям повинна забезпечуватись вся сукупність прав: до них належать право на життя, захист від катувань і поганого поводження, право на громадянство, право на свободу пересувань, право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну, право не зазнавати примусового повернення.

Ці права поруч з іншими громадянськими, політичними, економічними, соціальними і культурними правами стосовно всіх осіб, як громадян, так і не громадян, закріплені в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, які разом складають Міжнародний білль про права людини:

– «Ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання чи вигнання» (Загальна декларація прав людини, стаття 9);

– «Кожна людина має право шукати притулку від переслідування в інших країнах та користуватися цим притулком» (Загальна декларація прав людини, стаття 14);

– «Кожна людина має право на громадянство» (Загальна декларація прав людини, стаття 15);

– «Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання в межах кожної держави. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну». (Загальна декларація прав людини, стаття 13; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, стаття 12) [1].

Таким чином, ООН закріпила зв'язок між принципом невисилки та захистом прав людини. Масового характеру міграція набула з кінця 80-х – початку 90-х років ХХ століття, коли під впливом цього явища опинилися всі континенти. Є широка інформація про кількість біженців у світі, є їх географічний розподіл та причини їхньої втечі. За даними ООН, сьогодні у світі налічується близько 17,5 мільйонів біженців: це мешканці різних регіонів, які через конфлікти, стихійні лиха, грубе порушення прав людини були змушені залишити свої домівки й шукати притулку чи захисту в інших країнах, ще на 2,5 млн. біженців поширюється мандат Близькосхідного агентства Організації Об'єднаних Націй для допомоги палестинським біженцям і організації робіт. У 1951 році більшість біженців були європейцями. Сьогодні більшість складають біженці з Азії і Африки. На відміну від минулого, нинішні потоки біженців есе частіше набувають форму масової втечі, а не вихід окремих осіб. Зараз 80 % біженців – це жінки й діти. Саме тому розв'язання проблеми біженців наразі в епіцентрі міжнародного життя [8].

Становище біженців є класичним прикладом взаємозалежності міжнародного співтовариства. Він наочно показує, як проблеми однієї країни можуть безпосереднім чином відбиватися на інших країнах. Становище біженців – це також приклад взаємозалежності різних питань.

Існує причинний зв'язок між порушенням прав людини та появою біженців. Люди залишають свої країни внаслідок порушення їх громадянських та політичних прав, біжать від стихійних катаклізмів та війн, голоду, дискримінації за різними ознаками, коли права людини не дотримуються у належній мірі. Іноді внаслідок різних обставин кількість біженців збільшувалась катастрофічно. Порушення прав людини є не тільки однією з головних причин масового виходу, але й виключають можливість добровільної репатріації до тих пір, поки вони не припиняться. Порушення прав меншин і міжетнічні конфлікти все частіше стають причиною як масового виходу, так і переміщення населення всередині країни.

Ще одним аспектом взаємозв'язку між цими двома питаннями є ігнорування мінімальних прав біженців і осіб, переміщених всередині країни. Під час пошуку притулку все більша кількість осіб стикається з обмежувальними заходами, що позбавляє їх доступу до безпечних територій. У деяких випадках особи, які шукають притулку, й біженці затримуються або силоміць повертаються в ті райони, де їхнє життя, свобода і безпека опиняються під загрозою. Деякі зазнають нападів озброєних угруповань або призиваються у збройні сили, де їх примушують воювати в лавах тієї чи іншої сторони в громадянських конфліктах. Особи, які шукають притулку, і біженці є також жертвами брутального виявлення расизму [4].

Біженці мають права, які повинні дотримуватися і до того, як вони звернуться з проханням про надання притулку, і під час розгляду їхніх прохань, і після їх задоволення. Повага до прав людини є необхідною умовою як для запобігання потоків біженців, так і для вирішення проблем, пов'язаних із цим.

Перші кроки по захисту прав біженців були зроблені Лігою Націй та підтверджені прийняттям міжнародних угод з даної проблеми, а саме: Угоди від 12 травня 1926 р. та 30 червня 1928 р., Конвенція від 28 жовтня 1933 р. та 10 лютого 1938 р. та ін. Згідно цих документів, біженці кожної категорії визначались за національною приналежністю або територією, яку вони покинули, а також у зв'язку з відсутністю дипломатичного захисту зі сторони своєї країни.

Упорядники Статуту Організації Об'єднаних Націй, пам'ятаючи про страшний досвід масового насильства та страждань населення в роки Другої світової війни, закликали країни, що підписали його «...позбавити майбутні покоління від лихоліття війни...». Вони запропонували Організації Об'єднаних Націй забезпечити «міжнародне співробітництво у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного й гуманітарного характеру», а також заохочення й розвиток «поваги до прав людини й основних свобод для всіх без різниці раси, статі, мови чи релігії» [6].

Одним з перших питань у порядку денному Організації Об'єднаних Націй стала доля біженців, переміщених осіб, апатридів і репатріантів, які потребують допомоги, і змушених через війну кинути місце свого проживання. Ця проблема, безумовно, мала міжнародний гуманітарний характер.

На своїй другій сесії у другій половині 1946 року Генеральна Асамблея заснувала Міжнародну організацію у справах біженців (МОСБ). Організація взяла на себе функції Адміністрації допомоги й відновлення Організації Об'єднаних Націй (ЮНРРА). Вона отримала тимчасовий мандат на реєстрацію, захист, переселення й репатріацію біженців.

Біженці були вихідцями майже з 30 країн, головним чином Східної Європи. З липня 1947 року по січень 1952 року МОСБ надала допомогу в переселенні понад мільйона біженців у треті країни, в репатріації 73 000 людей і вжила заходів для влаштування 410 000 переміщених осіб, які залишилися у своїх країнах.

Внаслідок політичної напруженості в післявоєнний період діяльність МОСБ мала суперечливий характер і здійснювалась в умовах дефіциту фінансових ресурсів. Лише 18 з 54 держав-членів робили внески в бюджет Організації. Крім того, витрати на фінансування її діяльності швидко зростали й досягли в 1951 році 400 млн. дол. США.

Незабаром стало очевидним, що для надання допомоги біженцям необхідно активізувати міжнародні зусилля в межах самої Організації Об'єднаних Націй. Тому ще задовго до завершення строку мандата МОСБ почалося обговорення питання про створення такої організації, яка б взяла на себе її функції.

Рішенням ГА ООН у грудні 1950 р. було утворене Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВБК ООН), неполітична гуманітарна організація (розпочала свою роботу 1 січня 1951 р.), метою якої є надання міжнародного захисту біженцям та в сприянні досягненню довготривалих рішень проблем біженців. Управління було створено як допоміжний орган Генеральної Асамблеї 1 січня 1951 року спочатку на три роки.

З того часу мандат УВБК періодично продовжувався на наступні п'ять років, і нинішній строк його

дії завершується 31 грудня 1993 року. Управління надає допомогу в теперішній час понад 17 млн. біженців у різних куточках світу. Воно знаходиться в Женеві (Швейцарія) і має представництва в більше ніж 100 різних країнах. У 1991 році в ньому нараховувалось близько 2 300 співробітників, і сукупний об'єм витрат на загальні і спеціальні програми дорівнював приблизно 862,5 млн. дол. США.

Згідно із статтею 1 Статуту Управління, головне завдання Верховного комісара полягає в наданні міжнародного захисту біженцям і в пошуку остаточного вирішення проблеми біженців шляхом надання сприяння урядам для полегшення добровільної репатріації біженців або їхньої асиміляції в нових країнах. Функції Верховного комісара визначені як зовсім аполітичні та гуманітарні й соціальні по своїй суті.

Функції Верховного комісара щодо забезпечення захисту біженців викладені в Статуті і включають:

- a) сприяння укладанню й ратифікації міжнародних конвенцій про захист біженців, спостереження за їх виконанням і пропозиції поправок;
- b) сприяння виконанню заходів стосовно полегшення становища біженців і скорочення кількості біженців, які потребують захисту;
- c) сприяння зусиллям, спрямованим на заохочення добровільної репатріації біженців, або їх асиміляції в нових країнах;
- d) полегшення допуску біженців на територію різних держав;
- e) сприяння у перевезенні майна біженців; отримання від урядів інформації стосовно кількості біженців та їх становища на їхній території, а також відповідних законів і постанов;
- f) підтримка тісного контакту з урядами й міжурядовими організаціями;
- g) встановлення контакту з приватними організаціями, які займаються справами біженців;
- i) сприяння в координації зусиль приватних організацій. З часу розробки Статуту функції щодо забезпечення захисту біженців стали ще більш різноманітними [7].

УВБК ООН здійснює своє завдання шляхом співробітництва з урядами та – при умові згоди відповідних урядів – з недержавними організаціями.

Діяльність Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини й Управління Верховного комісара у справах біженців нерозривно пов'язані одне з одним у тому розумінні, що перед обома організаціями стоїть спільна мета захисту людської гідності. Програма Організації Об'єднаних Націй у галузі прав людини стосується прав окремих осіб на території держав. Організація, яка займається питаннями біженців, була створена для відновлення мінімальних прав осіб після того, як вони залишили країни свого походження

Основними документами, що закріпили процедури та критерії визначення статусу біженця є Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. та Протокол ООН 1967 р., що стосується статусу біженців. Дані нормативні акти були прийняті у зв'язку з потребою дати юридичне визначення статусу біженця в нових післявоєнних умовах. Конвенція була прийнята на Конференції повноважних представників ООН 28 липня 1951 р. і вступила в силу 21 квітня 1954 р.

У Конвенції також передбачені обов'язки біженців відносно країни, в якій вони знаходяться, а також підкреслена неприпустимість дискримінації за будь-якими ознаками. Конвенція визначила також особистісний статус біженця, закріпила право на заняття, що приносять прибуток, зокрема і роботу по найму, роботу на власному підприємстві, право на соціальний захист. Конвенція передбачає адміністративні заходи сприяння біженцям [1].

У зв'язку з виникненням нових ситуацій з біженцями виникла необхідність у розширенні положень Конвенції щодо нових категорій біженців. Був розроблений та прийнятий ГА ООН спеціальний Протокол, що стосувався статусу біженців, відкритий до приєднання 31 серпня 1967 р. та вступив у силу 4 жовтня 1967 р. Держави, що приєднуються до Протоколу беруть на себе відповідальність застосовувати основні положення Конвенції у відповідності з наведеними в ній визначенням біженця без часових та територіальних обмежень Конвенції 1951 р. Протокол фіксує обов'язки країн – учасниць співпрацювати з ООН у справах, що стосуються біженців, і визначає напрямки такого співробітництва [2].

Конвенція 1951 р. і Протокол 1967 р. містять три основні типи положень: положення, що дають визначення того, хто є (або не є) біженцем; положення, що визначають правовий статус біженця, його права і

обов'язки в країні притулку; положення, пов'язані з імплементацією норм вказаних актів в національне законодавство

Міжнародний захист – це надання допомоги та підтримки особам, уряди країн яких не бажають або не здатні захистити своїх громадян. Фізичні особи вимушені шукати безпеки в іншій країні. Оскільки основні права біженців більше не захищаються урядами країн їх громадянства, відповідальність за гарантію поваги та дотримання основних прав бере на себе міжнародне співтовариство. Міжнародний захист охоплює весь комплекс заходів, що гарантує права біженців.

Підсумовуючи вищезазначене, слід наголосити, що вирішення складних завдань, які виникають у сучасному світі вимагає від світової спільноти та держав працювати над вирішенням причин появи потоків біженців та взяття на себе спільної відповідальності за захист біженців. Країни, що надають притулок, беруть важку ношу, оскільки надання притулку часто веде до порушення нормального життя, іноді до значного порушення, в тих районах, у які прибувають біженці. Але ці держави не повинні брати на себе відповідальність одноособово. Інші держави можуть розділити цю відповідальність, надаючи підтримку як фінансову так і матеріальну, щоби підтримати і захистити біженців у тій мірі, в якій вони її потребують.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна Декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Конвенция о статусе беженцев // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : Изд. Группа Норма-Инфа, 1998. – 600 с.
3. Моргун Ю. Ф. УВББ ООН: международная защита беженцев / Ю. Ф. Моргун // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2000. – № 2. – С. 87–94.
4. Права людини і біженці. Виклад фактів № 20 [Електронний ресурс] // Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1143730799>.
5. Протокол о статусе беженцев // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М. : Изд. Группа Норма-Инфа, 1998. – С. 445–447.
6. Статут ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
7. Статут УВКБ ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml
8. Тиндик Н. П. Біженці як невід'ємний елемент сучасного світового міграційного процесу: [Монографія]. – Львів, 2007. – 608 с.
9. New Shorter Oxford English Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://wordweb.info/SOED.html>.

Н. М. Колесниченко, *Черноморский государственный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

К ПРОБЛЕМЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ»

В статье освещаются существенные характеристики понятия «беженец», анализируется история формирования международных стандартов защиты прав беженцев и полномочий международных организаций в сфере их защиты, подчеркивается необходимость решения насущных проблем данной категории лиц как отдельными государствами, так и мировым сообществом в целом.

Ключевые слова: миграция; мигрант; беженцы; права беженцев; гуманитарный кризис.

N. Kolesnichenko, *Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine*

THE ISSUE OF THE «REFUGEE» DEFINITION

The article deals with characteristic of the concept of a refugees, analyses the history of creation international standards for the protection of the rights of refugees and the powers of international organizations to protect them. These problems must solve individual States and the international community.

Key words: Migration; migrants; refugees; the rights of refugees; humanitarian crises.

Рецензенти: *Семенченко Ф. Г.*, д-р. політ. наук, професор,
Херсонський національний технічний університет, м. Херсон;
Ярошенко В. М., канд. політ. наук, доцент,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв

©Колесніченко Н. М., 2016

Дата надходження статті до редколегії 17.12.2015 р.