

Резюме

В статті аналізується опыт стран ЕС по реформированию жилищно-коммунального хозяйства, а также результаты хозяйственной деятельности государственных и частных предприятий для заимствования положительного опыта реформирования отечественного ЖКХ.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, общество совладельцев многоквартирных домов (ОСМД), реформирование ЖКХ, коммунальные предприятия.

Summary

The article analyzes the experience of the European Union to reform the housing and the results of economic activities of public and private enterprises for borrowing the positive experience of reforming domestic utilities.

Key words: housing, utilities, apartment owners' association, the reform of housing, utilities.

Отримано 23.11.2011

Н. А. ДІДЕНКО

Наталія Анатоліївна Діденко, аспірант Київського університету права НАН України

РОЗВИТОК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ПОНЯТТЯ «БІЖЕНЦІ» НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Діяльність світового співтовариства останнім десятиліттям характеризується змінами та підвищеною увагою до захисту прав та свобод людини, їх реалізації в системі національного державного управління. Сьогодні попри розвиток світу в системі економічної співпраці держав виникає проблема напруженості у відносинах та збільшення кількості міжнародних конфліктів та конфліктів неміжнародного характеру¹. Усі ці негаразди як раніше, про що свідчить історія, так і сьогодні, змушують частину населення шукати притулку в інших країнах, захищаючи власне життя та здоров'я. Науковці та практики, що вивчають таке явище, звертаються до визначення правового статусу цих осіб. Нині проблемою біженців в Україні займаються дослідники М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, М. М. Гнатівський, В. Н. Денисов, В. І. Євінтов, Л. Г. Заблоцька, В. М. Лисик, А. С. Мацко, О. Р. Поєдинок, В. М. Репецький та інші. Більшість з них поставили питання щодо визначення правового статусу осіб, які змушені покинути країну, та їх забезпечення у країні перебування. Особливу увагу приділено такій категорії людей як біженець. Здебільшого відомо, що ці особи змушені бути жертвами внаслідок неправомірної поведінки урядів тих країн, де ці особи перебувають.

З погляду сучасного міжнародного права, сам термін «біженець» є конкретним за характером, тому що його правовий зміст чітко визначено відповідно до принципів і норм міжнародного права². Відомо, що причини, за якими особа залишає свою країну, власний будинок у пошуках притулку, і категорії, тих, хто шукає його, відіграють велику роль у присвоєнні особі статусу біженця відповідно до міжнародного права. Але перш ніж докладно розглянути складові, які наповнюють саме поняття «біженець» з юридичної точки зору, ми пропонуємо простежити історію його формування.

Уперше в міжнародних угодах поняття «біженець» було сформульовано на конференції, що відбулася в Женеві в 1926 р., учасники якої розробили й підписали Угоду про видачу посвідчень особи російським і вірменським біженцям. Згідно з пунктом 2 Угоди біженцем вважається будь-яка особа відповідного походження, яка не користується або більше не користується захистом свого уряду й не набула іншого громадянства. Слід зауважити, що укладанню і підписанню даної угоди передували події, що і нині мають дискусійний характер.

Аналогічний підхід до визначення поняття «біженець» було використано при розробці Угоди про статус біженців з Німеччини від 4 липня 1936 р. й Конвенції про статус біженців з Німеччини від 10 лютого 1938 р. Відповідно до ст. 1 Конвенції 1938 р. під її дію підпадали: а) особи, що мають або які мали німецьке громадянство і не мають іншого громадянства, щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини; б) особи без громадянства, на яких не поширюються попередні конвенції або угоди, які покинули територію Німеччини після поселення на ній і щодо яких доведено, що вони не користуються, юридично або фактично, захистом уряду Німеччини. Вперше в міжнародному праві в цьому документі юридично було закріплено положення про те, що особи, які покинули територію Німеччини з міркувань особистої зручності, не підпадали під визначення поняття «біженець». Згодом це правило було використано при розробці визначення поняття «біженець», зафіксованого в Уставі Керування Верховного Комісара ООН у справах біженців.

Необхідно відзначити, що в угодах, укладених під егідою Ліги Націй, використовувався груповий, або категорійний підхід, який полягав у тому, що перебування особи за межами країни свого походження й некористування нею захистом уряду цієї держави були цілком достатніми умовами для визнання такої особи

біженцем. Однак ці визначення не вказували причини залишення біженцями країни свого колишнього місця проживання, а одержання статусу біженця не було зумовлено будь-якими мотивами.

Тому поряд з офіційною розробкою визначення поняття «біженець», що здійснювалася в рамках Ліги Націй, велася неофіційна робота із включення в поняття «біженець» причин, за якими біженець покинув країну свого походження. У квітні 1936 р. у Брюсселі Інститут міжнародного права прийняв резолюцію під назвою «Правовий статус апатридів і біженців», що визначила біженця як індивіда, «який за причиною раптово виниклих політичних подій на території держави його цивільної приналежності покинув добровільно або недобровільно цю територію і не набув нового громадянства та не користується дипломатичним захистом будь-якої іншої держави»³.

У 1938 р. в Евіані (Франція) відбулася міжнародна конференція, що заснувала Міжурядовий комітет у справах біженців. Під мандат цієї організації підпадали: а) «особи, які ще не покинули країну свого походження (тобто Німеччину й Австрію – Д.Н.), однак вони змушені емігрувати через свої політичні переконання, віросповідання й расову приналежність»; б) «особи, які вже покинули свою країну походження або ще не влаштувалися постійно в інших місцях».

Тенденція того періоду полягала в прагненні держав якнайсильніше політизувати поняття «біженець». Вона яскраво виявилася при розробці Уставу Міжнародної організації у справах біженців (МОБ), створеної 20 серпня 1948 р. В її Уставі були використані положення всіх попередніх міжнародних угод і документів при визначенні категорій осіб, яким організація надавала допомогу. До числа біженців Уставом були віднесені такі категорії осіб: «а) жертви нацистського або фашистського режиму, чи режимів, що брали участь у Другій світовій війні на боці фашистських режимів, або жертви квислінговських, або подібних до них режимів, що допомагають фашистським режимам у боротьбі проти певної категорії населення, незалежно від того, користуються вони міжнародним статусом як біженці чи ні; б) іспанські республіканці й інші жертви фалангистського режиму в Іспанії; с) особи, які розглядалися як біженці до початку Другої світової війни із причин расового, релігійного або національного характеру чи внаслідок їхніх політичних переконань. Відмінна риса визначення поняття «біженець» за Статутом МОБ полягала в тому, що воно об'єднало груповий підхід, що використовувався в попередніх угодах при визначенні поняття «біженець», і політичний аспект проблеми біженців, що мало на той період прогресивний характер.

У 1949 р. ООН почала підготовчу роботу зі створення нової організації, що замінила би МОБ. Відповідно необхідно було розробити й нове визначення поняття «біженець», що пов'язано з останніми подіями й змінами в міжнародних відносинах держав – членів ООН. Цією новою організацією стало Керування Верховного комісара ООН у справах біженців, а документом, що по-новому визначив поняття «біженець», – Устав цієї установи. В Уставі поєднано елементи визначень поняття «біженець», що містяться в попередніх угодах. Відповідно до п. 6 глави II Уставу компетенція Верховного комісара ООН у справах біженців поширюється на «всіх тих осіб, які в результаті подій, що сталися до 1 січня 1951 р., і на підставі цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства чи політичних переконань перебувають поза країною своєї громадянської приналежності й не можуть користуватися захистом уряду цієї країни або не бажають користуватися таким захистом, або внаслідок таких побоювань чи з причин, не пов'язаних з міркуваннями особистої зручності; або, не маючи певного громадянства й перебуваючи поза країною свого колишнього звичайного місця проживання, не можуть або не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань чи з причин, не пов'язаних із міркуваннями особистої зручності»⁴.

Крім того, під мандат УВКБ ООН підпадають біженці, правове положення, яких регулюється раніше укладеними міжнародними договорами й угодами. Визначення поняття «біженець», що міститься в уставі УВКБ, має універсальний характер за сферою застосування, тому що не містить жодних географічних і тимчасових обмежень.

Проте, на думку англійського юриста-міжнародника Г. С. Гудвін-Гілла, «Устав УВКБ містить явну суперечність», яка полягає в тому, що, з одного боку, діяльність Керування поширюється на групи й категорії біженців, а з іншого – визначення, що міститься в ньому, поняття «біженець» вимагає оцінки обставин того, як особа стала біженцем у кожному конкретному випадку". Подальші події змусили УВКБ ООН досить гнучко застосовувати на практиці свій мандат, у результаті чого відбулося істотна зміна концепції «біженець». Біженці стали предметом уваги міжнародного співтовариства.

Слід зазначити, що важливу роль у розширенні концепції «біженець» відіграли головні органи ООН – Генеральна Асамблея й Економічна та Соціальна Ради. Пізніше до них приєднався Виконавчий комітет з Програми Верховного Комісара, створений в 1957 р. У цьому році Генеральна Асамблея ООН уповноважила УВКБ ООН на основі резолюції 1167 ГА ООН від 26 листопада 1957 р. надати допомогу біженцям, які не підпадали під визначення, що міститься в Уставі УВКБ. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що на той період існувало одночасно дві країни Китай, кожна з яких претендувала на роль держави цивільної приналежності. У 1959 р. ГА ООН у своїй резолюції 1388 (XIV) від 20 листопада дозволила Верховному Комісарові надання «добрих послуг» біженцям, «які не перебувають на піклуванні Організації Об'єднаних Націй». Резолюція 1959 (XVIII) 1963 р. ГА ООН містить прохання до Верховного Комісара продовжувати діяльність з міжнародного захисту біженців і докласти зусиль в інтересах біженців, які перебувають під його піклуванням, а також біженців, яким він надає свої «добрі послуги», і звертати особливу увагу на нові групи біженців згідно з відповідними резолюціями ГА ООН і директивам Виконавчого комітету. Ці й подальші ре-

зольції ГА ООН свідчили про те, що ООН стала використовувати прагматичний підхід до визначення осіб як біженців.

До цього необхідно додати й те, що в 60-х рр. ХХ ст. збільшилися масштаби потоків біженців, особливо в африканських державах, що змусило УВКБ ООН прийняти так званий «груповий підхід» до осіб. Хоча це й суперечило положенням Уставу УВКБ, але то була вимушена міра у разі масових потоків біженців, що раптово виникали, коли порятунок життя людей і їхня безпека виправдовували обхід юридичних норм, що діяли.

Трохи пізніше УВКБ стало надавати допомогу й особам, переміщеним усередину країни. Так, у 1972 р. Соціально-економічна рада ООН ухвалила рішення щодо поширення допомоги не тільки на біженців із Судану, а й на «осіб, переміщених усередині країни». У 1976 р. Радою визнано значення діяльності УВКБ «на додаток до його первісних функцій відносно штучно викликаного лиха». Рада висловила подяку Верховному Комісарові від імені «біженців і переміщених осіб, а також жертв штучно викликаного лиха».

Незважаючи на значну кількість осіб, якими займалося УВКБ ООН, офіційні документи того часу свідчать про небажання використовувати термін «біженець» стосовно тих, кому УВКБ ООН надавало допомогу. Замість цього використовували терміни «переміщені особи», «особи, переміщені усередині країни» тощо. Однак відбувався процес коректування й вироблення нових термінів. У 1976 р. Виконком з Програми Верховного комісара використовував термін «особи, що клопочуть про надання притулку».

У 1977 р. зобов'язання з надання допомоги біженцям і переміщеним особам було чітко сформульовано в документах ГА ООН. Пізніше були визнані й інші категорії осіб, що потребували допомоги, включаючи репатріантів, жінок, дітей, осіб, що клопочуть про надання притулку. Подібна тенденція розширення кола осіб, якою УВКБ ООН надає допомогу, свідчить, що при виявленні таких категорій осіб необхідно застосовувати більш загальний критерій – відсутність захисту.

Отже, у цей час УВКБ ООН надає допомогу й захист таким категоріям осіб: біженцям, за визначенням Уставу УВКБ ООН; біженцям, що повернулися; особам, що шукають притулку; особам, переміщеним усередині країни; та іншим категоріям осіб, що належать до сфери діяльності УВКБ ООН.

Незважаючи на протести деяких держав, міжнародне співтовариство офіційно не заперечує проти здійснення УВКБ своїх функцій відносно дуже різних категорій осіб, тому що надання такої допомоги не зачіпає суверенного права держав визнавати за ними статус біженця з усіма наслідками, що випливають з цього. Крім того, правовою базою надання захисту таким категоріям осіб є резолюції органів ООН, що мають рекомендаційний характер. Більше того, всі вищевказані категорії осіб юридично не включені до поняття «біженець» та існують незалежно від нього, що означає наступне: використання міжнародного захисту і допомоги в повному обсязі надано тільки біженцям, визначеним Уставом УВКБ ООН.

Крім визначення поняття «біженець», зафіксованого в Уставі УВКБ ООН, існує визначення цього поняття, що міститься в розділі А ст. 1 Конвенції про статус біженців 1951 року. Визначення є результатом тривалих і бурхливих дискусій між державами, які відбувалися в Спеціальному комітеті з проблем біженців.

Деякі держави гадали, що занадто розпливчате визначення спричинить тертя між державами з приводу його тлумачення й застосування, а також покладе на них надмірно великі обов'язки, які важко виконати. У зв'язку з цим США запропонували визначення чотирьох категорій біженців, що перебувають за межами своєї країни внаслідок «переслідування або опасіння переслідувань». До цих категорій було включено біженців періоду Першої світової війни, біженців в міжвійськовий період, нових біженців, переміщених неповнолітніх осіб, яких не супроводжували дорослі. Великобританія запропонувала свій варіант визначення загального характеру, що поширювався на осіб, які покинули країну свого постійного проживання через переслідування або цілком обґрунтовані побоювання преслідувань і не повертаються або не можуть повернутися в цю країну з поважних причин, або їм не дозволяють повернутися туди влади цієї країни, і які не є громадянами якої-небудь іншої країни».

Для вироблення визначення, що задовольнило би всі держави, у Спеціальному комітеті було створено робочу групу, що взяла за зразок визначення, що міститься в Уставі МОБ. У ході тривалої роботи сторони дійшли варіанта визначення поняття «біженець», що задовольняв усіх.

Держави – учасниці Конвенції 1951 р. погодились, що термін «біженець» має застосовуватися до осіб, які визнані біженцями відповідно до раніше прийнятих міжнародних угод, а також до кожної особи, статус якої задовольняє положення п. 2 розділу А ст. 1 Конвенції. Там зазначено, що біженцем визнається будь-яка особа, яка «у результаті подій, що сталися до 1 січня 1951 р., і за цілком обґрунтованими побоюваннями стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває поза країною своєї громадянської приналежності й не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися таким захистом унаслідок таких побоювань; або, не маючи певного громадянства й перебуваючи поза країною свого колишнього звичного місця проживання в результаті подібних подій не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань».

Однак визначення поняття «біженець» Конвенції 1951 р. мало два обмеження: перше (тимчасове) відповідно до Конвенції право вважатися біженцем не поширювалося на осіб, що стали такими в результаті подій, що виникли після 1 січня 1951 р., друге (географічне) полягало в тому, що вищезгадані події означають або «події, які виникли в Європі до 1 січня 1951 року», або «події, що виникли в Європі або інших місцях до 1 січня 1951 року». Наявність двох обмежень дуже ускладнювало розв'язання проблеми біженців.

Для розв'язання цих проблем у 1967 р. було прийнято Протокол, що стосується статусу біженців. Протокол анулював положення Конвенції 1951 р. про обмеження, що зробило Конвенцію справді універсальною угодою. Протокол є незалежним юридичним документом, до якого будь-яка держава може приєднатися, не будучи учасницею Конвенції 1951 року. У разі будь-якого приєднання до Протоколу держава бере на себе зобов'язання застосовувати положення Конвенції 1951 року стосовно біженців, що підпадають під її визначення, однак без датування 1951 роком. Якщо будь-яка держава приєднується тільки до Протоколу, то вона не може зазначити географічну належність.

Крім того, ще з моменту підписання Конвенції 1951 р. держави визнали, що не всіх біженців включено до сфери застосування Конвенції. Тому в Укладеному акті Конференції повноважних представників, на якій було підписано Конвенцію 1951 р., державі було рекомендовано застосовувати її положення до другої категорії біженців, що не підпадали на той час під її дію. Існування одночасно трьох універсальних документів – Уставу УВКБ ООН, Конвенції 1951 р. й Протоколу 1967 р., які містять схожі визначення поняття «біженець», призвело до виникнення ще однієї правової проблеми. Суть її в тім, що на цей час існують дві основні категорії біженців серед уже визнаних такими вищевказаними міжнародними документами.

Перша категорія – «мандатні біженці». Це особи, яких УВКБ ООН на основі положень Уставу розглядає як біженців, що не залежать від держави притулку, яка є учасницею Конвенції 1951 р. й Протоколу 1967 р. «Мандатні біженці» можуть отримувати допомогу безпосередньо від УВКБ ООН. Однак вони не можуть користуватися правами й пільгами, що надають «конвенційним біженцям», якщо не будуть визнані такими державою – учасницею Конвенції 1951 р. Цей термін належить до розширеної компетенції Верховного комісара, що згодом підтверджено Генеральною Асамблеєю ООН. Друга категорія – «конвенційні біженці». Це особи, за якими визнано статус біженців державою притулку, що є учасницею Конвенції 1951 р. й/або Протоколу 1967 р. Тільки в цій якості вони користуються всіма правами, які держави зобов'язалися надавати біженцям згідно з міжнародним правом.

Отже, визнання особою біженцем згідно з міжнародним правом, має відповідати таким умовам:

- 1) перебування за межами країни свого походження;
- 2) наявність цілком обґрунтованих побоювань переслідування;
- 3) такі побоювання мають ґрунтуватися на одній з п'яти ознак:

- раси;
- релігії;
- громадянства;
- приналежності до будь-якої певної соціальної групи;
- політичних переконань;

4) особа не має можливості чи бажання користуватися захистом країни свого походження або повертатися в цю країну з причин побоювань переслідування.

¹ Пан Гі Мун. Новые задачи Генеральной Ассамблеи ООН по поддержанию мира на планете / Доклад Генерального секретаря ООН во время открытия Генеральной Ассамблеи ООН. – 2011 год // www.http.UN. – G.A.

² Див.: Конвенція про біженців 1951 р. – К.: Право, 1995. – 16 с.

³ Див.: Дмитрієв А. І., Дмитрієва І. А. Історія міжнародного права. – К., 2009. – С. 118–120.

⁴ Конвенція про біженців. – К.: Право, 1995. – С.У.

Резюме

У статті автор розглядає питання щодо визначення поняття «біженець» та його правового значення в сучасному міжнародному праві. У роботі деталізовано складові та ознаки, що наповнюють визначення правового статусу біженців, як особливої категорії, які страждають від обставин, що змушують покинути країну.

Ключові слова: власні права, держави, Організація об'єднаних націй, нації, народи, уряди, забезпечення прав, основні етапи.

Резюме

В статье автор рассматривает вопросы определения понятия «беженец» и его правового значения в современном международном праве. В работе детализированы составляющие и признаки, которые наполняют определение правового положения беженцев, как особой категории, страдающие от обстоятельств, из-за которых они покидают свою страну.

Ключевые слова: собственные права, государства, Организация объединенных наций, нации, народы, обеспечение прав, основные этапы.

Summary

In this article author take problems about people solely for the purpose in the exercise of one's rights and freedom. Hwy go to the another counter. Author show a common standard the co-operations and activated United Nations this questions.

Key words: United Nations, freedom, counters, of one's rights, a common standard.

Отримано 21.11.2011