

О. І. КОТЛЯР

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

**НАДАННЯ МІЖНАРОДНОГО ЗАХИСТУ ВІД ІМЕНІ БІЖЕНЦІВ –
КЛЮЧОВЕ ЗАВДАННЯ УВКБ ООН**

Актуальність даної теми зумовлена тим, що гострота проблеми біженців продовжує залишатися викликом для міжнародної спільноти. На сьогодні це одна із глобальних проблем сучасності. Потік біженців з Близького Сходу та Африки – двох частин світу, де йде громадянська війна, а також страшенне зубожіння, розруха та голод не припиняються. Одні країни Європи приймають у себе сотні тисяч, інші погоджуються прихистити декілька сотень, а треті закривають кордони, намагаючись стримати потік біженців. У даному контексті буде доречним висвітлення діяльності УВКБ ООН щодо надання міжнародного захисту біженцям.

Значний внесок у дослідження міжнародно-правового співробітництва у галузі прав людини зробили такі вчені, як М. В. Буроменський, В. Г. Буткевич, М. М. Гнатовський, В. Н. Денисов, А. І. Дмитрієв, В. І. Євінтов, В. В. Мицик. Їхні праці формують уявлення про розвиток, сучасний стан міжнародного права з питань захисту прав людини. Також аналізуються міжнародні угоди, практика їх застосування, тлумачення міжнародними судовими та квазісудовими органами. Це важливо з огляду на те, що інститут захисту прав біженців розглядається у контексті міжнародного права людини. Питання забезпечення прав біженців та шукачів притулку, вимушеної міграції у світі досліджували Т. Є. Анісімова, О. А. Гончаренко, О. А. Малиновська, В. О. Новік, О. Р. Поєдинок, Ю. І. Римаренко, М. М. Сірант, В. М. Стешенко. Серед зарубіжних науковців, які досліджували дану тематику, варто назвати Е. Бредлі, А. Граль-Мадсена, Гай С. Гудвина-Гілла, М. Дженіса, Г. Меландера, Я. А. Макдональдса, Д. Рубіо-Марма, Л. Холборна.

Міжнародний захист у контексті нашої теми означає «заступництво суб'єкта міжнародних відносин за волею жертви або жертв, чії права ущемлені, або фізичної особи від їх імені, або за волею самого органу міжнародного захисту з метою припинити порушення прав людини» або «убезпечити, захистити, [або] оберегти» особу або об'єкт від небезпеки або шкоди¹.

Ідея створення УВКБ ООН виникла після Другої світової війни, коли питання захисту прав людини гостро стояло на порядку денному для світової спільноти. Міжнародна організація у справах біженців, яка була попередницею УВКБ, займалася репатріацією та переселенням осіб, переміщених внаслідок війни, та завершила свою діяльність у 1959 році. Тим не менш, після цього залишилося понад мільйон європейських біженців, які проживали у таборах. Для сприяння урядам у наданні правового захисту і допомоги цим особам 14 грудня 1950 р. Генеральною Асамблеєю ООН було створено Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців як допоміжну структуру Генеральної Асамблеї ООН.

Мандат УВКБ ООН ґрунтується на його Статуті, яким УВКБ ООН наділяється правом «під егідою Організації Об'єднаних Націй приймати на себе обов'язки щодо надання міжнародного захисту біженцям». У цьому контексті «міжнародний захист» є основною функцією УВКБ ООН, і вона може бути визначена як сукупність дій, спрямованих на «забезпечення основних прав біженців і на підвищення їх фізичної безпеки і захисту», починаючи з «надання захисту, притулку і поваги основних прав людини, включаючи принцип невислання, без яких безпека або навіть виживання біженця знаходяться під загрозою», і закінчуючи «виключно досягненням надійного рішення, в ідеалі – за допомогою відновлення захисту в країні походження біженця»².

Відповідно до Статуту УВКБ діяльність Верховного комісара не політична і має тільки гуманітарний та соціальний характер. Тому надання захисту Управлінням не може залежати від політичних та ідеологічних пріоритетів, що існують у той чи інший час у світі чи окремих регіонах. Завдяки гуманітарній спрямованості УВКБ ця організація здобула визнання й авторитет. Зазначимо, що у західній літературі панує думка, відповідно до якої УВКБ з моменту свого заснування й упродовж майже сорока років фінансувалося, комплектувалося і керувалося представниками західного альянсу, що наклало відбиток на підходи цієї організації до проблеми біженців. Управління Верховного комісара у справах біженців є організацією системи ООН, тому воно не може бути цілком незалежною від її політичних органів³.

Відповідно до Статуту УВКБ ООН Верховний комісар виконує директиви Генеральної Асамблеї ООН або Економічної і Соціальної Ради ООН та «займається такими видами діяльності, що можуть бути визначені Генеральною Асамблеєю». Крім цього, Верховний комісар подає щорічну доповідь Генеральній Асамблеї ООН, яка розглядається як окремий пункт порядку денного на її сесії⁴.

Згідно зі Статутом основною функцією Управління є здійснення міжнародного захисту біженців, а також прийняття остаточного чи довгострокового рішення з проблем, пов'язаних з біженцями, у тісному співробітництві із заінтересованими державами⁵. Під «міжнародним захистом» розуміється насамперед

гарантований захист основних прав біженців, включаючи їх право шукати притулок, а також забезпечення ситуації, при якій будь-яку особу не можна буде повернути в примусовому порядку на територію країни, де вона може бути піддана переслідуванню. Без захисту, такого як втручання для забезпечення прийому і відмовлення від примусового повернення біженців, приймати довгострокові рішення неможливо⁶.

Завдання сприяти довгостроковим рішенням проблеми біженців міститься в Статуті УВКБ ООН. У ньому визначено два чітких напрями довгострокових рішень – добровільна репатріація й асиміляція в нових країнах, що може відбуватися як розселення на місцях у країні першого притулку або переселення в третю країну.

Окрім вказаної діяльності, відповідно до Статуту УВКБ (п. 8 розд. II), організація вживає ще цілий комплекс заходів на користь біженців:

1) сприяє підписанню та ратифікації міжнародних угод про захист біженців, контролює виконання постанов цих конвенцій і пропонує необхідні зміни й доповнення до них;

2) допомагає на підставі спеціальних угод з урядами реалізації будь-яких заходів щодо полегшення становища біженців і скорочення їх кількості, а також забезпечує належне поводження з біженцями відповідно до визнаних міжнародних норм і отримання ними належного правового статусу, включаючи надання їм у міру можливості таких прав і пільг, якими користуються громадяни країни притулку;

3) підтримує урядові і приватні зусилля, спрямовані на заохочення добровільної репатріації біженців чи їх асиміляції;

4) допомагає наданню притулку біженцям, тобто забезпечує їх захист від насильницького повернення в країну, щодо якої в них є побоювання піддатися переслідуванню або зазнати серйозних моральних чи фізичних збитків. Щоб забезпечити положення Статуту, УВКБ розвиває нові інститути міжнародного права стосовно біженців.

Необхідно зазначити, що в спеціальних рекомендаційних резолюціях Виконкому організації вперше згадується інститут тимчасового притулку⁷. Категорія тимчасового захисту була ініційована для того, щоб можна було негайно реагувати на раптовий наплив біженців до низки країн, і в цілому ряді міжнародних документів фігурує як альтернатива примусовому поверненню⁸. Це проміжна форма захисту, після якої повинно прийматися довгострокове рішення у вигляді надання постійного статусу біженцям. Необхідно підкреслити, що така форма захисту є своєрідною гарантією забезпечення окремих прав біженців. Посилаючись на положення про тимчасовий захист, держави на початковому етапі можуть не проводити індивідуальної перевірки переміщених у результаті воєн і насильства осіб через те, що це тривала офіційна процедура, а надати тимчасовий притулок з гуманних міркувань для захисту життя і безпеки людей.

Однак термін на захист не може бути продовжено. За згодою УВКБ ООН він припиняється, якщо небезпека минула і можна повернутися на місце постійного проживання⁹.

При створенні Управління і розробці його Статуту неможливо було передбачити й урахувати усі ситуації, які можуть спричинити появу численних груп біженців. З часом стали з'являтися нові категорії осіб, які потребують захисту й допомоги.

Відповідно до Статуту Управління, під мандат УВКБ ООН підпадають будь-які особи, котрі в силу «цілком обґрунтованих причин стати жертвою переслідування за ознаками раси, віросповідання, громадянства або політичних переконань, перебувають за межами країни своєї громадянської приналежності і не можуть користуватися захистом чи внаслідок таких побоювань, або з причин, не пов'язаних із розуміннями особистої зручності; чи не мають визначеного громадянства і знаходяться поза країною свого колишнього звичайного місця проживання, не можуть чи не бажають повернутися до неї внаслідок таких побоювань або з причин, не пов'язаних з розуміннями особистої зручності». Слід зазначити, що вказане визначення поняття «біженець» є універсальним у сфері застосування, оскільки не містить ні тимчасових, ні географічних обмежень. Утім, вже в 1957 р. Генеральна Асамблея ООН тимчасово розширила функції Управління, уповноваживши Верховного комісара надати допомогу біженцям, що не підпадали цілком під визначення Статуту, але становище яких викликало занепокоєння міжнародного співтовариства¹⁰.

Для надання ефективнішої допомоги біженцям Генеральна Асамблея однозначно висловила побажання Верховному Комісару «застосовувати свої добрі послуги»¹¹. Характер можливої допомоги від початку був обмежений, і неодноразово вона полягала лише в передачі фінансових коштів, але незабаром це обмеження було знято. У 1959 р. Генеральна Асамблея в резолюції 1388 (XVIII) від 20 листопада уповноважила Верховного комісара надавати «добрі послуги» біженцям, «які не перебувають під опікою Організації Об'єднаних Націй». Резолюція 1959 (XVIII) 1963 р. Генеральної Асамблеї ООН містить прохання до Верховного комісара продовжувати надавати міжнародний захист біженцям і докласти зусиль в інтересах біженців, що перебувають на його піклуванні, а також біженцям, яким він надає свої «добрі послуги», і звертати особливу увагу на нові групи біженців відповідно до резолюцій ГА ООН і директив Виконавчого комітету.

Залежно від зростання кількості біженців УВКБ ООН було залучено до вирішення проблем біженців різних категорій у всіх регіонах земної кулі, і це змінило ставлення Управління до осіб, які потребують захисту.

УВКБ ООН розширило спектр діяльності з надання допомоги. З'явилися нові, не традиційні для УВКБ ООН сфери діяльності: надання захисту і допомоги населенню, що постраждало внаслідок воєн; нагляд за задоволенням потреб повернутих осіб та осіб, переміщених у середині країни; організація відновлення громад у районах повернення біженців; надання точної інформації про міграційні можливості потенційним шукачам притулку¹².

Переміщені особи стали однією з категорій біженців, на яких поширився мандат УВКБ. «Внутрішньо переміщеними особами є особи або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або яких змусили залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, зокрема й які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів»¹³. Слово «зокрема» припускає, що причини переміщення не обмежуються перерахованими в списку.

У 1994 р. зобов'язання надавати допомогу біженцям і переміщеним особам були чітко сформульовані у Висновку Виконавчого комітету Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців¹⁴.

Таким чином, гострота гуманітарної ситуації в тому чи іншому регіоні викликає необхідність розширення функцій УВКБ ООН щодо надання захисту іншим категоріям осіб, які потребують захисту, ніж це передбачено Статутом. Підкреслимо, що зазначене розширення компетенції Управління є завжди тимчасовим і приймається на розсуд Генеральної Асамблеї ООН.

Ситуація ускладнюється ще тим, що в міжнародному праві існує дві визнані категорії біженців: «мандатні» і «конвенційні». Перша категорія – це біженці, які підпадають під мандат УВКБ ООН. У доктрині міжнародного права вони йменуються як «мандатні» біженці¹⁵. Спочатку під цю категорію підпадали тільки біженці згідно з визначенням Статуту УВКБ ООН, але зараз термін «мандатний біженець» застосовується до всіх біженців, які є в компетенції Управління. Такі біженці користуються міжнародним захистом ООН незалежно від того, чи приєдналася держава їх перебування до Конвенції 1951 р. і/чи до Протоколу до неї 1967 р., і чи визнаються вони біженцями в цій державі відповідно до одного з цих міжнародних документів. «Мандатні» біженці одержують міжнародну допомогу безпосередньо від УВКБ. Проте вони не можуть користуватися правами, наданими іншій категорії біженців – «конвенційним» чи «біженцям за Конвенцією» – у тому разі, коли вони не визнаються як біженці державою-учасницею вищезгаданої Конвенції і/чи Протоколу.

Інша проблема, пов'язана з мандатом УВКБ ООН, полягає в тому, що відповідно до Статуту при процедурі визначення осіб як біженців повинен використовуватися індивідуальний підхід, тобто окремо має розглядатися заява кожної особи, яка клопоче про визнання її біженцем.

Однак масові потоки біженців в Африці в 60-ті роки ХХ ст. зумовили необхідність нового групового підходу до визначення вищезгаданого статусу. За тих умов було практично неможливо перевіряти кожен окрему людину в групі, щоб установити, чи має вона обґрунтовані побоювання переслідування. Тому вихід було знайдено в застосуванні методу, відомого як групове визначення статусу біженців за принципом *prima facie*. Ці групи розглядалися як групи біженців з урахуванням тих обставин, що призвели до їх виїзду з країни походження. Окремі члени груп вважалися біженцями за принципом *prima facie*. Цей метод визначення незабаром став звичною практикою, особливо в тих ситуаціях, коли вимагалось вживання термінових заходів. Він передбачає більш гнучке застосування поняття «біженець», що базується на об'єктивних умовах у країні походження, що призвели до втечі біженця, а не на перевірці окремих осіб¹⁶. Хоча він і суперечить положенням Статуту УВКБ, але це – вимушений захід у випадку раптово виниклих масових потоків біженців.

Захист окремих біженців згідно зі Статутом УВКБ покладається на Верховного комісара у справах біженців. Стаття 35 Конвенції 1951 р.¹⁷ передбачає його обов'язок спостерігати за застосуванням наявної Конвенції. У зв'язку з цим УВКБ вживає заходів щодо запобігання примусовому поверненню біженців шляхом встановлення офіційних контактів з владою держави, з боку якої передбачається здійснення подібного акта. Такі ж дії застосовуються і в разі висилки, депортації та екстрадиції¹⁸. Фактично Управління виконує не спостережну, а контрольну функцію з дотримання державами-учасницями Конвенції 1951 року. Втім, спостережна і контрольна функції – це, по суті, різні функції як за призначенням, так і за обсягом повноважень. Контрольна функція більш ефективна, ніж спостережна, але згідно зі Статутом, УВКБ ООН її не має. Вказаний факт значно обмежує компетенцію Управління з цього питання.

Управління також докладає всіх зусиль для надання допомоги при розгляді заяв про надання притулку відповідно до Конвенції 1951 року. З цією метою УВКБ співпрацює з національними органами влади, які відповідають за надання притулку. У деяких випадках на представництва УВКБ ООН повністю покладені всі функції з процедури визначення статусу біженця¹⁹. Для того, щоб біженці були добре озайомлені зі своїми правами відповідно до міжнародних договорів і національного законодавства, Управління надає їм правову підтримку шляхом надання юридичних консультацій на місцях, де УВКБ має свої представництва. До того ж працівники представництва проводять консультації і з робітниками державних органів виконавчої влади, суду, прокуратури, прикордонної служби щодо роз'яснення найбільш складних актуальних питань, що виникають у зв'язку з проблемою біженців. Зазначені факти свідчать, що завдяки своїй діяльності Управління впливає на формування національної політики та законодавства держав щодо біженців.

Важливою стала діяльність УВКБ, спрямована на зниження гостроти проблеми порушення принципу невисилки²⁰. Як відомо, деякі країни висилали чи видворяли біженців, хоча тим загрожувала небезпека; у деяких випадках такі дії мали масовий характер. Заходи щодо висилки чи виселення дуже різноманітні: розпорядження про висилку біженців, примусове повернення біженців до країни походження чи небезпечні треті країни; спорудження загородження під струмом для закриття допуску на свою територію; відмова в допуску особам, що шукали притулок, але не мали проїзних документів, чи висадження на берег осіб, які прибувають морським шляхом, а також перехоплення їх у відкритому морі.

Отже, сьогодні УВКБ ООН є однією з основних гуманітарних організацій у світі. У той час як держави, що приймають біженців, повинні й надалі виконувати свої зобов'язання стосовно забезпечення їхнього

захисту і сприяти створенню обстановки терпимості щодо представників інших народів, а держави походження біженців зобов'язані запобігати діям, які породжують масовий відтік населення, основними напрямками діяльності УВКБ ООН є 1) лобіювання розвитку ефективної системи захисту біженців та законодавства відповідно до міжнародних стандартів, включаючи форми додаткового захисту біженців; 2) забезпечення захисту всіх осіб, якими опікується УВКБ ООН, зокрема забезпечення для біженців повного й безперешкодного доступу до території та процедури надання притулку і правового захисту від примусового повернення; 3) досягнення довготривалих рішень для біженців, включаючи збільшення можливостей переселення у треті країни, покращення умов місцевої інтеграції та допомогу в добровільному поверненні біженців; 4) захист права отримання притулку у контексті змішаних міграційних рухів; 5) надання правової, матеріальної та соціальної допомоги біженцям та шукачам притулку; 6) навчання представників державних органів та неурядових організацій; 7) інформаційні заходи, спрямовані на посилення захисту біженців та боротьбу проти расизму та ксенофобії.

¹ Ramcharan B. G. The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights. Forty Years after the Universal Declaration / B. G. Ramcharan. – Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff. 1989. – 609 s. – S. 22.

² Note on International Protection (submitted by the High Commissioner): Corrigendum. UN A/AC.96/830/Corr.1 : [Electron resource]. – Access mode : <http://www.unhcr.org/4dd525639.html>

³ Cutts M. Politics and Humanitarianism / Mark Cutts // Refugee Survey Quarterly. – 1998. – Volume 17, Issue 1.– P. 1–15. – P. 5.

⁴ Перевод в контексте работы с беженцами : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=502508702>

⁵ Устав УВКБ ООН : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.ru/index.php?id=36>

⁶ Betts A., Loescher G. Refugees and International Relations / Alexander Betts, Gil Loescher // Oxford University Press, Oxford, 2011. – 337 p. – P. 48.

⁷ Ястребова А. Ю. Развитие международно-правовой системы защиты беженцев в современном мире / А. Ю. Ястребова // Советск. ежегодник междунар. права, 1989–1990–1991. – СПб., 1992. – С. 185–188.

⁸ Декларация о территориальном убежище 1967 г. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml ; Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. (Ст. II (5)) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.google.com/url?url=http://www.unhcr.ru/doc/1969afrika.doc&rc=j&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKewimzNS6utbKAhVIEiwKHUifB0gQFggUMAA&sig2=EPUML9zo6wuArQASsUKD8w&usq=AFQjCNHWOMF>

⁹ УВКБ ООН. Защита беженцев: вопросы и ответы. – Женева, 2005. – 193 с. – С. 13.

¹⁰ Резолюция 1167 ГА ООН от 26 ноября 1957 г. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/law/>

¹¹ Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве / Г. С. Гудвин-Гилл ; пер. с англ. Иванченков А. В., Левина М. И. – М. : ЮНИТИ, 1997. – 647 с. – С. 45.

¹² УВКБ ООН. Защита беженцев: вопросы и ответы. – Женева, 1996. – 110 с. – С. 15.

¹³ Лица, перемещенные внутри страны: Вопросы и ответы : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.refworld.org.ru/docid/4b1fc2cd2.html>

¹⁴ Заключение № 75 (XLV) – 1994 г.: Лица, перемещенные внутри страны // Сб. междунар.-прав. документов и нац. законодат. актов по вопр. беженцев. – Минск : Тесей, 2000. – С. 114–117.

¹⁵ Потапов В. И. Беженцы и международное право / В. И. Потапов. – М. : Междунар. отношения, 1986. – 103 с. – С. 40–42.

¹⁶ Гудвин-Гилл Г. Вказана праця. – С. 254–256.

¹⁷ Конвенція про статус біженці : [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011

¹⁸ Введение в вопросы международной защиты беженцев. Защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ. Департамент Международной защиты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. 2005. – Женева. – 193 с. – С. 15.

¹⁹ Организация Объединенных Наций. Центр по правам человека. Права человека: изложение фактов № 20 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20ru.pdf>

²⁰ Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 7 (XXVIII) – 1977 г.: Высылка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.ru/index.php?id=85>

Резюме

Котляр О. І. Надання міжнародного захисту від імені біженців – ключове завдання УВКБ ООН.

У статті розглядається роль УВКБ ООН у наданні міжнародного захисту, яка є провідною у координації допомоги біженцям. Визначено, що основною функцією УВКБ є забезпечення поваги основних прав людини щодо біженців, у тому числі отримання притулку, а також недопущення примусового повернення осіб в країну, де вони можуть побоюватися репресій. Діяльність даної організації не обмежується повноваженнями, зафіксованими у Статуті, а мандат поступово розширився внаслідок різноманітних реальних факторів. Сьогодні характеризується допомогою УВКБ у надзвичайній ситуації, що викликає непересуванням великої кількості біженців. Серед інших видів допомоги можна назвати регулярні програми в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я і забезпечення житлом; допомога в досягненні матеріальної самостійності біженців та їхнього інтегрування в приймаючих країнах; добровільна репатріація; переселення в треті країни для біженців.

Ключові слова: права людини, біженці, міжнародний захист, УВКБ ООН, Верховний комісар у справах біженців.

Резюме

Котляр О. И. Предоставление международной защиты от имени беженцев – ключевая задача УВКБ ООН.

В статье рассматривается роль УВКБ ООН в предоставлении международной защиты, которая является ведущей в координации помощи беженцам. Определено, что основная функция УВКБ – это обеспечение уважения основных прав человека в отношении беженцев, в том числе получения убежища, а также недопущение принудительного возвращения лиц в страну, где

они могут опасаться репрессий. Деятельность данной организации не ограничивается полномочиями, зафиксированными в Уставе, а мандат постепенно расширился вследствие различных реальных факторов. Сегодняшний день характеризуется помощью УВКБ в чрезвычайной ситуации, вызванной передвижением большого количества беженцев. Среди других видов помощи можно назвать регулярные программы в таких областях, как образование, здравоохранение и обеспечение жильем; помощь в достижении материальной самостоятельности беженцев и их интеграции в принимающих странах; добровольная репатриация; переселение в третьи страны для беженцев.

Ключевые слова: права человека, беженцы, международная защита, УВКБ ООН, Верховный комиссар по делам беженцев.

Summary

Kotlyar O. Providing international protection on behalf of refugees – a key task of UNHCR.

Article deal with the role of the United Nations High Commissioner for Refugees to provide international protection, which is leading in coordination assistance to refugees. The main function of the United Nations High Commissioner for Refugees is to ensure respect for the fundamental human rights of refugees, including asylum, and forcibly return persons to a country where they may fear reprisals. The activities of the organization is not limited by the powers which is fixed in the Charter and mandate gradually expanded as a result of various real factors. Nowadays is characterized through United Nations High Commissioner for Refugees in an emergency situation caused by the movement of large numbers of refugees. Among other assistance can be called regular programs in areas such as education, health and housing; help in achieving financial self-reliance of refugees and their integration in the host countries; voluntary repatriation; resettlement to a third country for refugees.

Key words: human rights, refugees, international protection, United Nations High Commissioner for Refugees.

УДК 336.2:341.171(4)

О. В. ЛЕПЕТЮК

Олександр Васильович Лепетюк, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЛЬ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЯК АКТИВ «М'ЯКОГО» ПРАВА У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ТРЕТІМИ ДЕРЖАВАМИ МІНІМАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) є «за своїм обсягом і тематичним охопленням ... найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом»¹.

Оподаткування є однією зі сфер співробітництва, які формують предмет Угоди про асоціацію. Разом з тим окремі договірні норми щодо співробітництва з податкових питань наділені рамковим характером і тому передбачають необхідність звернення до інших нормативних джерел *acquis* ЄС з метою визначення належного змісту таких договірних вимог. Наприклад, ст. 350 передбачає, що договірні сторони «визнають і зобов'язуються застосувати принципи належного управління у сфері оподаткування, зокрема принципи прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, яких дотримуються держави-члени на рівні ЄС»². Хоча зміст таких принципів безпосередньо у нормах самої Угоди про асоціацію не розкрито, однак його можна визначити завдяки Рекомендації Європейської Комісії щодо заходів, спрямованих на підтримку застосуванню третіми державами мінімальних стандартів належного управління у сфері оподаткування від 6 грудня 2012 року. У цьому контексті виникає потреба у визначенні ролі рекомендацій Європейської Комісії як активів «м'якого» права у контексті забезпечення дотримання мінімальних стандартів належного управління у сфері оподаткування.

Актив «м'якого» права перебували і перебувають у фокусі уваги значного кола представників юридичної науки, серед яких можна назвати К. В. Смирнову³, Т. Р. Короткого⁴, О. М. Шпакович⁵, Е. Д'Амато⁶. Водночас у цих роботах не виділялась окремо і не досліджувалась роль такого виду активів «м'якого» права, як Рекомендації Європейської Комісії у світлі реалізації договірних вимог щодо дотримання мінімальних стандартів належного управління у сфері оподаткування.

Мета статті полягає у характеристиці рекомендацій Європейської Комісії як активів «м'якого» права у розвитку співпраці між ЄС, його державами-членами та третіми державами щодо дотримання мінімальних стандартів належного управління у сфері оподаткування.

Згідно зі ст. 288 Договору про функціонування ЄС до переліку правових активів цього інтеграційного об'єднання відносять, зокрема, рекомендації. Їх відмінною рисою є відсутність зобов'язальної сили для їх адресатів.