

УДК 341.215.6

**Иранпур Заур Фикретович****Эволюция международных институтов по защите беженцев****Аннотация**

В данной статье рассматривается зарождение и дальнейшее развитие международных институтов по защите прав беженцев. При этом раскрываются проблемы, которые в тот или иной период стояли перед мировым сообществом, в силу чего последние были вынуждены выработать механизмы для защиты беженцев и их прав.

**Ключевые слова**

Беженцы, международные институты, Генеральная Ассамблея ООН, ЭКОСОС, УВКБ ООН.

Острота проблемы защиты прав беженцев возникла сразу после окончания Первой мировой войны. Это было обусловлено тем, что после ее окончания около 1,5 миллионов людей были вынуждены искать себе новое местожительство. В результате этого массового перемещения некоторые страны оказались в критической ситуации, так как в силу своей экономической слабости не были способны в должной степени обеспечить беженцев всеми необходимыми условиями

для проживания. Безусловно, такое положение не могло устроить мировое сообщество, которое было озабочено тем, чтобы выработать определенные механизмы в целях урегулирования положения беженцев в новой для них стране проживания. В этой связи первая мировая организация – Лига Наций – в качестве превентивных мер выдвинула инициативу о необходимости скорейшего оказания помощи лицам, вынужденно покинувшим места постоянного проживания.

Таким образом, специальный Совет, образованный при Лиге Наций, приступил к разработке проекта документа, необходимого для оказания помощи этой категории уязвимых лиц. В результате в июне 1921 г. была созвана конференция, направленная на разрешение вопросов, связанных с вынужденной миграцией. Несколько позднее, в 1921 г., после обращения председателя Международного комитета красного креста (МККК) от имени русских беженцев к Совету Лиги Наций, был введен пост Верховного комиссара, сначала по делам русских, а затем и турецких беженцев и т.д. Толчком к этому, несомненно, послужили революция в России и распад Османской империи.

Вначале в задачи Верховного комиссара, которую возглавил известный нидерландский ученый Фритьоф Нансен, входило оказание содействия людям, которые были вынуждены покинуть места постоянного проживания после русской революции. Ф. Нансен, таким образом, занимался вопросами, связанными с правовым статусом русских беженцев, выдачей им удостоверений личности и проездных документов. Кроме того, в ведение Верховного комиссара Ф. Нансена входили такие вопросы, как трудоу-

стройство беженцев, а самое главное – их репатриация.

Позднее Ф. Нансену поручили организовать помощь людям, перемещенным после распада Османской империи, а также их постоянное расселение в иных странах – не в тех, где они нашли убежище первоначально. После смерти Ф. Нансена в 1930 г. его работу продолжило Международное Нансеновское бюро по делам беженцев<sup>1</sup>. Руководил работой Бюро Совет управляющих, председатель которого назначался Ассамблеей Лиги Наций. Финансирование организации осуществлялось Лигой Наций за счет средств, вырученных от продажи «марок Нансена», а также добровольных пожертвований благотворительных организаций и частных лиц. Бюро просуществовало вплоть до 1938 года<sup>2</sup>.

Многие проекты этого Бюро не были реализованы, причиной чему послужило начало Второй мировой войны. В этот период Лига Наций, доказавшая свою неспособность в деле предотвращения войны, была распу-

1 Введение в вопросы международной защиты беженцев: защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ: пособие для самообучения. – Женева: ЮНИСЕФ, 2005. – С. 5.

2 Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2006. – С. 79.

щена. Ее заменила Организация Объединенных Наций (ООН).

В этом контексте немаловажно заметить, что с момента своего учреждения ООН вновь заговорила о трагической ситуации, связанной с положением беженцев. Потому неудивительно, что в 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) в своей резолюции заметила, что проблема беженцев является международной по своему значению и характеру<sup>3</sup>.

В 1946 г. мировое сообщество приняло компромиссное решение о создании некоего органа, который на постоянной основе занимался бы решением проблем беженцев. В том же году вопрос о беженцах был включен в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи, и затем передан Генеральной Ассамблей в Третий Комитет для последующего рассмотрения и предоставления доклада.

В ходе обсуждения этого вопроса в Третьем комитете позиции делегатов разделились. Представители США, Англии и Франции, а также некоторых других стран настаивали на том, что проблема беженцев и перемещенных

лиц является международной по своему характеру и масштабу и поэтому решить ее можно лишь путем создания международной организации. По мнению делегации Советского Союза, наиболее эффективным решением проблемы беженцев и перемещенных лиц была бы их скорейшая репатриация, осуществляемая на основе двусторонних соглашений между заинтересованными государствами<sup>4</sup>. В принятом на Третьем комитете Генеральной Ассамблеи ООН специальном докладе внимание было акцентировано на том, что проблема беженцев и перемещенных лиц не терпит отлагательства, лучшим способом ее разрешения является добровольная репатриация, и странам – членам ООН надлежит всемерно содействовать возвращению этих лиц<sup>5</sup>.

Доклад Третьего комитета с рекомендацией создать специальный орган по изучению проблемы был передан Генеральной Ассамблее. После продолжительного обсуждения доклада и вопроса в целом Генеральная Ассамблея постановила: 1) поручить обсуждение проблемы беженцев Экономическому и

3 См.: Резолюция ГА ООН 004/40 «О беженцах». Принята 18 сентября 1949 г. // Права человека. Сборник международных договоров. – Т. II ч.4. – М., 1998. – С. 35.

4 Потапов В.И. Беженцы и международное право. – М.: Политиздат, 1986. – С. 56.

5 Ибрагимов А.М. Международно-правовое положение беженцев. – Махачкала: Юпитер, 2000. – С. 19.

социальному совету (ЭКОСОС – *аббр. авт.*) с целью выработки доклада; 2) рекомендовать ЭКОСОС учредить комитет, специализирующийся на конструктивном исследовании вопроса о беженцах. В резолюции Генеральной Ассамблеи, касающейся вопроса передачи ЭКОСОС, были установлены руководящие принципы, в соответствии с которыми должны приниматься решения. Это: 1) международный характер проблемы беженцев; 2) недопущение принудительного возвращения беженцев и перемещенных лиц в страну их происхождения; 3) по возможности скорейшее возвращение перемещенных лиц в страны, которые они насильственно покинули<sup>6</sup>.

В результате проведения трудоемкой работы Специальный комитет по делам беженцев и перемещенных лиц, образованный при ЭКОСОС в качестве временного органа, в августе 1946 г. представил ЭКОСОС проект документа, а по сути устава, новой международной организации по делам беженцев, на основании которого ЭКОСОС подготовил свои обобщения для ГА ООН. Таким образом и зародилась в послевоенное время Международная Организация по делам беженцев (МОБ). Устав МОБ вступил в силу в 1947 г., при-

6 Там же. – С.19, 20.

соединились к нему 88 стран. К тому же МОБ стала первой организацией ООН, которая всесторонне занималась проблемами беженцев в послевоенном устройстве мира. В задачи МОБ входил большой комплекс вопросов, неразрывно связанных с созданием благоприятных условий для беженцев, с их регистрацией, предоставлением им статуса, репатриацией и т.д.

МОБ была правомочна защищать две категории индивидов. Первая категория включала в себя беженцев, которые добровольно покинули свои страны и являлись жертвами нацистского и фашистского режима. Вторая – перемещенных лиц, которые были насильственно вывезены для принудительного труда или были высланы из страны своего гражданства или прежнего места жительства. Ко второй категории причислялись также индивиды, депортированные по расовым, религиозным или политическим соображениям<sup>7</sup>.

Вместе с тем отметим, что устав МОБ лишил международной помощи военных преступников и предателей, он не действовал в отношении этнических немцев, бежавших из Германии, чтобы не оказаться в плену союзных войск, лиц, перевезенных в Германию из других стран, а также лиц, которые

7 Там же. – С. 21.

были во время войны эвакуированы из Германии в другие страны и т.д.<sup>8</sup>

С образованием МОБ на первый взгляд казалось, что мировому сообществу удалось наконец-то найти механизмы для международной защиты беженцев и, что все проблемы беженцев со временем будут решены. Однако из-за политической ситуации, сложившейся в то время в странах Европы, деятельность МОБ была резко раскритикована со стороны стран восточной Европы, в частности, Советского Союза, которые выступили с обвинениями в адрес этой организации, утверждая, что она занимается исключительно тем, что обеспечивает западные страны необходимой рабочей силой, а не реальным разрешением проблем беженцев. В свете политических разногласий, возникших между Западом и Востоком, и под давлением Советского Союза МОБ была вынуждена прекратить осуществление своих функций в феврале 1952 г.

В результате того, что МОБ прекратила свою деятельность в досрочном порядке, стало очевидно, что международному сообществу нужно будет подумать о создании новой организации по беженцам, которая будет отвечать

8 Ибрагимов А. М. Режим беженцев в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1999. – С. 11.

новым реалиям при сложившейся конъюнктуре международных отношений.

После жарких споров в ООН по поводу того, что это будет за учреждение, в декабре 1949 г. Резолюцией 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН было создано Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН – *аббр. авт.*) как вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи. Резолюция предусматривала, что УВКБ ООН будет действовать в течение трех лет, начиная с 1 января 1951 г.; это стало следствием разногласий между государствами в вопросе о политических последствиях создания постоянного органа<sup>9</sup>. Первоначально мандат УВКБ ООН был ограничен трехлетней программой помощи оставшимся после Второй мировой войны беженцам. Однако проблема перемещения населения не только не исчезла, а превратилась в постоянное явление глобального масштаба. В декабре 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН наконец сняла требование о необходимости продления мандата Агентства каждые несколько лет<sup>10</sup>.

9 Введение в вопросы международной защиты беженцев: защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ: пособие для самообучения. – Женева: ЮНИСЕФ, 2005. – С. 7.

10 Защита беженцев и роль УВКБ ООН, 2008 – 2009 гг. (брошюра УВКБ ООН).

Деятельность УВКБ ООН аполитична, она носит гуманитарный и социальный характер. УВКБ ООН осуществляет свою деятельность под руководством Генеральной Ассамблеи, однако вместе с тем Верховный комиссар следует руководящим директивам как Генеральной Ассамблеи, так и Экономического и социального совета.

Доклад Верховного комиссара рассматривается ежегодно Генеральной Ассамблеей как отдельный пункт повестки дня.

Возглавляет УВКБ ООН Верховный комиссар, который избирается Генеральной Ассамблеей ООН по представлению Генерального Секретаря ООН сроком на три года. На тот же срок Верховный комиссар назначает заместителя, который не может быть гражданином того же государства, что и Верховный комиссар. УВКБ ООН располагается в Женеве.

Особо следует отметить, что со временем мандат УВКБ ООН был расширен соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета. Вследствие этого мандат организации распространяется теперь не только на те категории беженцев, которые указа-

ны в его уставе, но и на те, которые в нем не упомянуты. Так, ГА ООН в резолюции 1167 от 20.11.1997 г. впервые уполномочила Верховного комиссара на оказание помощи беженцам, которые не соответствовали полностью определению устава, но их положение вызывало озабоченность мирового сообщества. Начиная с 1970 – х гг. в резолюциях Генеральной Ассамблеи к беженцам относятся не только лица, депортированные властями страны проживания, но и перемещенные внутри страны. Это стало частым явлением в условиях гражданской войны и внутренних конфликтов<sup>11</sup>.

Юридической основой деятельности УВКБ ООН, помимо его Устава, являются Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 г. Названные документы являются универсальными при определении статуса беженца и предоставлении им помощи. Кроме того, на основании этих документов УВКБ ООН наделена контролирующими полномочиями в отношении государств-участников.

УВКБ ООН, наряду с другими международными организациями (например, БАПОР, МОМ, МОТ, ВОЗ),

---

[Electronic resource]. – Access mode: [http://www.unhcr.ru/files/zb\\_2009.pdf](http://www.unhcr.ru/files/zb_2009.pdf). – С. 17.

11 Денисов В.В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2003. – С. 23, 24.

сегодня прилагает немало усилий для того, чтобы как можно оперативнее разрешить проблему беженцев. При этом УВКБ ООН при осуществлении своих функций большие надежды возлагает на страны, где беженцы нашли себе новое убежище, оказывая им всевозможную, в частности, и практическую, помощь на местах.

Основная цель УВКБ ООН состоит в изыскании окончательного решения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам и с согласия соответствующих правительств частным организациям для облегчения добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах. При этом УВКБ ООН принимает решение самостоятельно, без санкционирования извне, поскольку Управление Верховного комиссара не является специализированным учреждением ООН, и, следовательно, ее деятельность не зависит от вышестоящей инстанции.

УВКБ ООН был разработан самый главный и важный документ, касающийся статуса беженца – «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев». Документ не имеет статуса, юридически обязательного для государств, но в настоящее время используется

большинством государств в своих национальных процедурах определения статуса беженцев. Миграционные и судебные органы России активно используют данное руководство в своей деятельности<sup>12</sup>.

УВКБ ООН почти полностью финансируется за счет добровольных взносов, главным образом, правительств, но также межправительственных организаций, корпораций и отдельных лиц. Организация получает ограниченную сумму чуть более 3 процентов своего бюджета из регулярного бюджета ООН на административные расходы и принимает пожертвования в виде конкретной материальной помощи, в том числе палатки, медикаменты, грузовики и воздушный транспорт<sup>13</sup>.

В связи с тем, что количество людей, находящихся в сфере деятельности УВКБ ООН, возросло, в начале 1990-х гг. бюджет агентства увеличился до более 1 млрд. долларов США. В 2007 г. бюджет УВКБ ООН составил

12 Искендеров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2006. – С. 16.

13 Защита беженцев и роль УВКБ ООН, 2008 – 2009 гг. (брошюра УВКБ ООН). [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.unhcr.ru/files/zb\\_2009.pdf](http://www.unhcr.ru/files/zb_2009.pdf). – С. 29.

1,4 млрд. долларов США, в 2008 г. – 1,8 млрд. долларов США<sup>14</sup>.

Говоря о практических мерах, предпринимаемых УВКБ ООН, подчеркнем, что в 1997 г. УВКБ ООН заключило 931 имплементирующее соглашение с 443 неправительственными организациями, охватывающими операции, связанные с беженцами и другими подмандатными Управлению категориями лиц в 131 государстве<sup>15</sup>. Кроме того, УВКБ ООН более 10 лет принимало участие в урегулировании ситуации на Балканах. ... За последние несколько лет свыше 2,2 млн. гражданских лиц вернулись домой<sup>16</sup>.

Также отметим, что УВКБ ООН предпринимает большие усилия для оказания помощи в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища в соответствии с Конвенцией 1951 г. С этой целью работники УВКБ ООН сотрудничают с национальными органами власти, отвечающими за вопросы предоставления убежища. В определенных случаях на УВКБ ООН полностью

возложены все функции по процедуре определения статуса беженца<sup>17</sup>.

В настоящее время Верховным комиссаром, возглавляющим одно из крупнейших гуманитарных агентств в мире, дважды удостоенного Нобелевской премии мира, является Антону Гуттерши. Свыше 6800 сотрудников работают более чем в 110 странах мира и оказывают правовую защиту и помощь миллионам беженцев, возвращающимся лицам, лицам, перемещенным внутри страны и лицам без гражданства. Свыше 85 % сотрудников работают в регионах зачастую в тяжелых и опасных условиях<sup>18</sup>. Кроме того, УВКБ ООН является членом двух из четырех исполнительных комитетов, учрежденных Генеральным секретарем, а именно: Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам (ИКГВ) и Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности (ИКМБ)<sup>19</sup>.

14 Там же.

15 Иванов Д.В. Указ. соч. – С. 96.

16 Тодорович И., Моргун С. Беженцы в мире: 2002. Достижения и проблемы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2003. – № 2. – С. 38.

17 Иванов Д.В. Указ. соч. – С. 94.

18 Апарина О.Ю. К вопросу о международно-правовом регулировании оказания помощи беженцам // Международная правовая помощь: актуальные вопросы в сфере международного сотрудничества: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., Саратов: РПА Минюста России, 2011. – С. 9.

19 Иванов Д.В. Указ. соч. С. 98.

В завершение необходимо отметить, что УВКБ ООН сегодня осуществляет свою деятельность на фоне того, что за последние годы отдельные страны выступают с жесткой критикой в адрес главной организации по оказанию помощи беженцам, строя обвинения на том, что организация, якобы в силу большого потока лиц, вынужденно покинувших места постоянного проживания, не может справиться со

своими задачами. Зачастую даже выдвигаются лозунги о роспуске УВКБ ООН. Однако, как свидетельствуют вышеприведенные примеры, деятельность УВКБ ООН носит не такой уж пассивный характер, не говоря о том, что УВКБ ООН удалось достичь компромисса с неправительственными организациями, и они принимают периодическое участие в ее пленарных заседаниях в качестве наблюдателей.

### Список литературных источников

1. Апарина О.Ю. К вопросу о международно-правовом регулировании оказания помощи беженцам // Международная правовая помощь: актуальные вопросы в сфере международного сотрудничества: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М., Саратов: РПА Минюста России, 2011. – С. 8-12.
2. Введение в вопросы международной защиты беженцев: защита лиц, находящихся в компетенции УВКБ: пособие для самообучения. – Женева: ЮНИСЕФ, 2005. – 185 с.
3. Денисов В.В. Международная система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 25 с.
4. Защита беженцев и роль УВКБ ООН, 2008 – 2009 гг. (брошюра УВКБ ООН). [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.unhcr.ru/files/zb\\_2009.pdf](http://www.unhcr.ru/files/zb_2009.pdf)
5. Ибрагимов А.М. Международно-правовое положение беженцев. – Махачкала: Юпитер, 2000. – 192 с.
6. Ибрагимов А. М. Режим беженцев в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1999. – 22 с.
7. Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. – М.: Международные отношения, 2006. – 200 с.

8. Искендеров Р.Р. Правовой статус беженцев в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 2006. – 20 с.
9. Потапов В.И. Беженцы и международное право. – М.: Полит. издат, 1986. – 112 с.
10. Резолюция ГА ООН 004/40 «О беженцах». Принята 18 сентября 1949 г. // Права человека. Сборник международных договоров. – Т. II. – Ч.4. – М., 1998.
11. Тодорович И., Моргун С. и др. Беженцы в мире: 2002. Достижения и проблемы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2003. – № 2. – С. 37-41.

### **Информация об авторе**

Иранпур Заур Фикретович; аспирант кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации; e-mail: Shahmatist.87@mail.ru

## **Iranpur Zaur Fikretovich**

### **The evolution of international institutions for the protection of refugees**

#### **Abstract**

This article examines the emergence and further development of international institutions to protect the rights of refugees. Also author reveals problems that have been faced by the world community for some times, and it forced working out mechanisms for the protection of refugees and their rights.

#### **Keywords**

Refugees, international institutions, the UNO General Assembly, ECOSOC, the UNHCR.

## Bibliography

1. Aparina O.Yu. On the question of international law regulating the provision of assistance to refugees // International legal assistance: current issues in international cooperation: Proceedings of Russian scientific-practical conference. – Moscow, Saratov: RPA Minyusta Rossii, 2011. – P. 8-12.
2. Introduction to the international refugee protection: the protection of individuals in the competence of UNHCR: A manual for self-study. – Geneva: UNICEF, 2005. – 185 p.
3. Denisov V.V. The international system of refugee protection and shelter seekers: Abstract of Candidate of Law dissertation. – Moscow, 2003. – 25 p.
4. Protection of refugees and the role of UNHCR in 2008-2009's. (UNHCR brochure). [Electronic resource]. – Access mode: [http://www.unhcr.ru/files/zb\\_2009.pdf](http://www.unhcr.ru/files/zb_2009.pdf)
5. Ibragimov A.M. The international legal status of refugees. – Makhachkala: Yupiter, 2000. – 192 p.
6. Ibragimov A. M. Status of refugees in international law: Abstract of Candidate of Law dissertation. – Kazan, 1999. – 22 p.
7. Ivanov D.V. Refugees in contemporary international law. – Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2006. – 200 p.
8. Iskenderov R.R. The legal status of refugees in the Russian Federation: Abstract of Candidate of Law dissertation. – Moscow, 2006. – 20 p.
9. Potapov V.I. Refugees and international law. – Moscow: Politizdat, 1986. – 112 p.
10. UNGA Resolution 004/40 “On Refugees”. Adopted on September, 18, 1949 // Human rights. Collection of international treaties. – Vol. II. – Part 4. – Moscow, 1998.
11. Todorovich I., Morgun S. Refugees in the world: 2002. Achievements and problems // Belorusskii zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnoshenii. – 2003. – No. 2. – P. 37-41.

## Author's data

Iranpur Zaur Fikretovich; postgraduate of International Law Department of St. Petersburg State University of Civil Aviation; e-mail: [Shahmatist.87@mail.ru](mailto:Shahmatist.87@mail.ru)