

УДК 341.1

DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.019

Международно-правовой статус УВКБ и проблема расширения компетенции

Мадиян Сулиман

Аспирант,
Казанский (Приволжский) федеральный университет,
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;
e-mail: sameker8@gmail.com

Аннотация

В статье проанализированы основные нормативно-правовые акты, регламентирующие статус Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Мандат данного института получил первоначальное закрепление в его уставе, утвержденном в 1950 г. Резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи ООН. Однако на протяжении развития деятельности в области оказания помощи беженцам данный мандат подвергся значительному расширению через многочисленные дополнительные резолюции. Поэтому была проанализирована эволюция компетенции УВКБ применительно к отдельным миграционным кризисам, включая массовый приток беженцев из Сирии на территорию Ливана, Турции и Европейского союза. Особое внимание уделяется правовым признакам беженцев как условию распространения юрисдикции УВКБ на территории тех государств, которые не признаны в качестве безопасных для вынужденных переселенцев. В результате автор делает вывод о двойственном характере правового статуса УВКБ как в организационном, так и в ресурсном плане. Указанная особенность позволяет расширительно толковать полномочия Верховного комиссара ООН по делам беженцев при распоряжении бюджетом и привлеченными средствами для оказания помощи при возникновении миграционных кризисов.

Для цитирования в научных исследованиях

Мадиян С. Международно-правовой статус УВКБ и проблема расширения компетенции // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 11А. С. 179-184. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.019

Ключевые слова

Убежище, правовой статус беженцев, УВКБ, международное право, миграция, ООН.

Введение

С момента образования 14 декабря 1950 г., Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ) претерпело многообразные изменения. Поэтому к настоящему времени его деятельность регламентируется довольно обширным перечнем нормативно-правовых актов, принятых в разные годы. Все они в своей совокупности устанавливают целостный международно-правовой статус данного института, который в специальной литературе принято именовать мандатом [Диноршоев, 2013, 59; Иранпур, 2011, 130].

Несмотря на фундаментальное положение Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г., далеко не все ее нормы посвящены статусу УВКБ. Так, лишь в ст. 35 установлено конвенционное обязательство государств-участников сотрудничать с любым органом ООН, который выполняет функции УВКБ. Кроме того, в приведенной норме закреплена обязанность стран, ратифицировавших данные конвенционные положения, содействовать реализации тех функций, которые возложены на УВКБ.

Полномочия УВКБ как элемент его правового статуса

Собственно, правовой статус рассматриваемого института в Конвенции ООН 1951 г. не раскрывается, поскольку его мандат регламентирован в Уставе УВКБ, принятом на основании Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1950 г. № 428 (V) (далее – Устав). Согласно указанному документу, мандат УВКБ представляет собой совокупность его обязанностей, в процессе осуществления которых предусматриваются отдельные возможности, реализуемые вследствие усмотрения Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Можно сделать вывод о том, что Устав регламентирует преимущественно функции Верховного комиссара, которые проецируются в целом на мандат всего УВКБ.

Особенностью, предопределяющей статус УВКБ, является его подчиненное положение по отношению к Генеральной Ассамблее ООН, что вытекает из дефиниции, сформулированной в ст. 1 Устава. При этом в ст. 3 подчеркивается, что в своей деятельности Верховный комиссар должен руководствоваться теми директивами, которые исходят либо от Генеральной Ассамблеи, либо от Экономического и Социального Совета ООН.

Вместе с тем в Главе III Устава выделяется фигура Генерального секретаря ООН применительно к организационному статусу УВКБ. Так, в соответствии со ст. 13, личность Верховного комиссара представляется Генеральной Ассамблее только Генеральным секретарем. Он же определяет условия, согласно которым претендент может быть назначен на должность Верховного комиссара. Генеральному секретарю ООН принадлежит функция по изданию правил, регламентирующих порядок прохождения службы в УВКБ (п. «с» ст. 15 Устава). Помимо этого, обслуживание и оборудование, необходимые для реализации деятельности УВКБ, обеспечиваются Генеральным секретарем.

Другой особенностью в правовом статусе УВКБ является аполитичность его полномочий. Это объясняет технический характер тех функций, которые касаются общения с государствами – участниками Конвенции ООН 1951 г. В частности, согласно п. 2 ст. 35 данного международного соглашения, Верховный комиссар лишь организует сбор сведений и статистических данных, касающихся реализации конвенционных обязательств и положения беженцев. Он не наделен правом требовать подобную информацию или обращаться в

Генеральную Ассамблею ООН за наложением санкций на страны, не выполняющие эти обязанности [Изотова, 2016, 80; Кувшинов, Деятельность..., 2016, 119].

В связи с указанной спецификой ряд исследователей отмечают лишь функцию по содействию как государствам – участникам Конвенции 1951 г., так и ООН, а также отдельным частным организациям по тем вопросам, которые входят в его компетенцию [Алешковский, Бочарова, 2017, 13]. Отчасти такой вывод подтверждается анализом системы обязанностей Верховного комиссара, изложенных в Главе II Устава. В соответствии со ст. 8 Устава, он содействует не только заключению и применению различных межгосударственных договоров по вопросам защиты беженцев, но и облегчению их положения, расширению добровольной репатриации, ускорению доступа нуждающихся в защите лиц к определенной территории. Кроме того, Верховный комиссар и его Управление наделены функциями содействия в вопросах ассимиляции беженцев и перевода их имущества, которое необходимо в целях расселения.

Вместе с тем в ст. 9 Устава подтверждается право Генеральной Ассамблеи ООН устанавливать другие виды деятельности УВКБ. Единственное условие, ограничивающее данную компетенцию, касается так называемых «средств» (общественных и частных), которыми распоряжается Верховный комиссар (ст. 10). Отсюда следует вывод о том, что УВКБ обладает определенным бюджетом, в пределах которого может наделяться рядом дополнительных полномочий, направленных на оказание помощи беженцам [Кувшинов, К вопросу..., 2016, 12].

В силу отмеченного ресурсного потенциала УВКБ в его правовом статусе прослеживаются ограничения. Так, ст. 10 Устава запрещает Верховному комиссару обращаться напрямую к национальным правительствам с просьбой о финансировании или предоставлении иных средств. Однако при санкционировании этого полномочия со стороны Генеральной Ассамблеи ООН допустимо расширять бюджет УВКБ как за счет государств – участников Конвенции 1951 г., так и за счет иных источников, образующихся в результате «призывов общего характера», а также добровольных взносов (ст. 20 Устава).

Поскольку УВКБ наделено распорядительными полномочиями, следует признать за ним статус, свойственный исполнительным институтам ООН. Этот вывод подтверждается возможностью усмотрения Верховного комиссара в вопросах не только предоставления помощи, но и одобрения иных предложений, поступающих в УВКБ от любых субъектов.

Предмет компетенции УВКБ как специфика его правового статуса

Рассмотренная специфика правового статуса УВКБ касается лишь аспектов реализации полномочий. В свою очередь, они ограничены предметной областью деятельности данного института ООН [Харитоновна, 2018, 244]. В ст. 6 Устава сформулированы общие требования к определению сферы, в рамках которой УВКБ правомочно заниматься оказанием помощи и содействия.

Если изначально в связи с подписанием Конвенции ООН 1951 г. компетенция УВКБ сводилась преимущественно к проблемам беженцев на территории Европы, то впоследствии за счет дополнительных резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, сфера деятельности данного института значительно расширилась. В нее стали включаться как территории, подпадающие под действие конвенционных норм, так и иные государства, которые лишь с течением времени ратифицировали Конвенцию 1951 г.

Например, в 1967 г. на основании специального протокола под беженцами стали пониматься не только лица, вынужденные перемещаться из страны своего происхождения или гражданства в результате Второй мировой войны, но и граждане иных государств [Волох, 2016, 140]. Помимо миграционных кризисов в Индии и Вьетнаме в 1970-х гг., акцент в компетенции УВКБ сместился на африканский континент. Поэтому к настоящему времени расширенный вариант предмета деятельности УВКБ представлен помощью тем лицам, которые могут квалифицироваться по ряду правовых признаков в качестве беженцев.

Непосредственно в п. «b» ст. 6 Устава сформулированы следующие условия, при наличии которых лица могут претендовать на помощь со стороны УВКБ:

- 1) лицо находится за пределами страны гражданства или страны обычного проживания;
- 2) лицо опасается преследования;
- 3) преследование данного лица осуществляется в силу его принадлежности к расе, религии, гражданству или политическим убеждений;
- 4) у лица отсутствует возможность или желание воспользоваться защитой национального правительства;
- 5) отсутствует возможность вернуться в страну обычного проживания.

Указанный перечень признаков, квалифицирующих людей в статусе беженцев, имеет универсальный правовой характер. Вследствие этого в ст. 7 Устава инверсионным образом исключен из данной категории целый ряд граждан (за наличие нескольких гражданств, за признание в стране проживания их гражданских прав и обязанностей, за пользование защитой других институтов и учреждений ООН, за факт совершения определенного военного либо иного преступления).

Результатом такого широкого предмета компетенции УВКБ стали факты оказания помощи беженцам в странах, не соответствующих требованиям Устава. Например, с 2013 г. УВКБ реализовывало свои полномочия в отношении сирийских беженцев на территории Ливана. Помимо помощи в доставке еды и медицинского обеспечения, УВКБ занималось профилактикой нелегальной миграции. В частности, была значительно пополнена база ProGres, в которой хранятся дактилоскопические данные о беженцах. С одной стороны, такая мера позволила легализовать статус сирийских беженцев в ЕС, поскольку они получили подобным образом обоснованные доказательства своего вынужденного переселения. С другой стороны, следствием расширения компетенции УВКБ стали дефекты в работе национальных органов управления, уполномоченных разрешать вопросы о предоставлении убежища.

Заключение

Международно-правовой статус УВКБ имеет двойственный характер, определяемый политикой Генеральной Ассамблеи ООН и фактическим вмешательством во внутригосударственные дела даже тех стран, которые не вписываются в правовые критерии предмета деятельности данного института. Подобная специфика обоснована направленностью УВКБ на защиту граждан, а не национальных интересов государств. Поэтому ситуация с сирийскими беженцами обнажила проблему прямых форм работы УВКБ, позволяющих не обращаться к компетентным органам власти и распоряжаться предоставленными ресурсами по прямому усмотрению Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Библиография

1. Алешковский И.А., Бочарова З.С. Беженцы. Становление и эволюция статуса и развитие системы защиты // Россия XXI. 2017. № 2. С. 6-27.
2. Волох В.А. Трактровка понятия «беженец» в международном праве // Образование и право. 2016. № 11. С. 136-141.
3. Диноршоев А.М. История возникновения и развития международной системы защиты беженцев // Правовая жизнь. 2013. № 1. С. 54-61.
4. Изотова Е.Н. К вопросу об актуальности Женевской конвенции «О статусе беженцев» 1951 года // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 79-82.
5. Иранпур З.Ф. Эволюция международных институтов по защите беженцев // Вопросы российского и международного права. 2011. № 4. С. 124-134.
6. Конвенция о статусе беженцев. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml
7. Кувшинов А.В. Деятельность специализированных организаций ООН и МОГО по вопросам борьбы с катастрофами в начале XXI в. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 1. С. 114-123.
8. Кувшинов А.В. К вопросу о деятельности международных гуманитарных организаций по оказанию помощи населению и защите территорий от природных и техногенных катастроф в начале XXI века // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2016. № 2. С. 10-19.
9. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml
10. Харитонова Е.М. Помощь в чрезвычайных гуманитарных ситуациях в системе ООН: вызовы и риски // Пути к миру и безопасности. 2018. № 1. С. 239-248.

The international legal status of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the problem of expanding the competence

Souliman Madian

Postgraduate,
Kazan Federal University,
420008, 18 Kremlevskaya st., Kazan, Russian Federation;
e-mail: sameker8@gmail.com

Abstract

The article aims to carry out an analysis of the main regulatory acts governing the status of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Its mandate was enshrined in the Charter approved by the UN General Assembly in 1950. However, the mandate has undergone significant expansion through numerous additional resolutions throughout the development of activities in the field of assistance to refugees. Therefore, the author makes an attempt to analyse the evolution of the competence of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in individual migration crises, including the massive influx of refugees from Syria into Lebanon, Turkey and the European Union. Special attention is paid to the legal characteristics of refugees as a condition for extending the jurisdiction of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the states that are not recognised as safe for internally displaced persons. As a result, the author concludes that the legal status of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees is ambivalent from both organisational and resource perspectives. This feature leads to an extended interpretation the powers of the United Nations High Commissioner for Refugees in the allocation of the budget and funds raised for assistance in the event of migration crises.

For citation

Madian S. (2019) Mezhdunarodno-pravovoi status UVKB i problema rasshireniya kompetentsii [The international legal status of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the problem of expanding the competence]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (11A), pp. 179-184. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.019

Keywords

Asylum, legal status of refugees, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, international law, migration, United Nations.

References

1. Aleshkovskii I.A., Bocharova Z.S. (2017) Bezhtentsy. Stanovlenie i evolyutsiya statusa i razvitie sistemy zashchity [Refugees. The formation and evolution of the status and the development of the protection system]. *Rossiya XXI* [Russia XXI], 2, pp. 6-27.
2. Dinorshoev A.M. (2013) Istoriya vozniknoveniya i razvitiya mezhdunarodnoi sistemy zashchity bezhtentsev [The history of the emergence and development of the international refugee protection system]. *Pravovaya zhizn'* [Legal life], 1, pp. 54-61.
3. Iranpur Z.F. (2011) Evolyutsiya mezhdunarodnykh institutov po zashchite bezhtentsev [The evolution of international institutions for the protection of refugees]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 4, pp. 124-134.
4. Izotova E.N. (2016) K voprosu ob aktual'nosti Zhenevskoi konventsii "O statute bezhtentsev" 1951 goda [On the relevance of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 10, pp. 79-82.
5. Kharitonova E.M. (2018) Pomoshch' v chrezvychainykh gumanitarnykh situatsiyakh v sisteme OON: vyzovy i riski [Assistance in humanitarian emergencies in the UN system: challenges and risks]. *Puti k miru i bezopasnosti* [Pathways to peace and security], 1, pp. 239-248.
6. *Konventsia o statute bezhtentsev* [Convention Relating to the Status of Refugees]. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml [Accessed 18/10/19].
7. Kuvshinov A.V. (2016) Deyatel'nost' spetsializirovannykh organizatsii OON i MOGO po voprosam bor'by s katastrofami v nachale XXI v. [The activities of specialised organisations of the United Nations and the International Civil Defence Organisation, related to disaster management at the beginning of the 21st century]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. Series: International relations], 16 (1), pp. 114-123.
8. Kuvshinov A.V. (2016) K voprosu o deyatelnosti mezhdunarodnykh gumanitarnykh organizatsii po okazaniyu pomoshchi naseleniyu i zashchite territorii ot prirodnykh i tekhnogennykh katastrof v nachale XXI veka [On the activities of international humanitarian organisations, related to assisting the population and protecting territories from natural and technological disasters at the beginning of the 21st century]. *Nauchnye i obrazovatel'nye problemy grazhdanskoi zashchity* [Scientific and educational problems of the civil defence], 2, pp. 10-19.
9. *Ustav Upravleniya Verkhovnogo komissara OON po delam bezhtentsev* [Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees]. Available at: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/unhcr_statute.shtml [Accessed 18/10/19].
10. Volokh V.A. (2016) Traktovka ponyatiya "bezhtentsev" v mezhdunarodnom prave [The interpretation of the concept "refugee" in international law]. *Obrazovanie i pravo* [Education and law], 11, pp. 136-141.