

Беженцы в международном праве: история, теория, практика.

(Рецензия на монографию Ибрагимова А.М.

**«Международно-правовое положение беженцев». –
Махачкала: Издательство «Юпитер», 2000. – 192 с.)**

*Иванов Д.В.**

Вопрос о правовом положении беженцев по международному праву в начале XXI века стоит очень остро. Постоянные попытки международного сообщества и международных межправительственных организаций разработать и использовать эффективный международно-правовой механизм защиты беженцев, а также других категорий вынужденных мигрантов, к сожалению, лишь покрывают их небольшую часть. Более того, в последнее время, сформировалась опасная тенденция постоянного роста числа беженцев.

Монография А.М. Ибрагимова «Международно-правовое положение беженцев», несомненно, является актуальным и прогрессивным по своему содержанию научным исследованием.

Работа привлекает внимание тем кругом международно-правовых аспектов положения беженцев на международном, региональном и национальном уровне, которые стали предметом научного исследования.

В главе 1 «Проблема беженцев в международном праве: ее исторические аспекты и основы урегулирования» автор рассматривает в историческом контексте: вопрос о беженцах после окончания Первой мировой войны и попытку его решения в рамках Лиги наций; участие ООН и международных организаций системы ООН в урегулировании проблемы беженцев; урегулирование вопроса о беженцах на региональном уровне, в частности в Содружестве независимых государств.

Исследовав международные соглашения вышеуказанного периода, автор делает вывод о том, что «международные соглашения о беженцах периода после Первой мировой войны не отличались безупречностью обязательств государств в отношении беженцев, гибкостью с точки

* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

зрения установления критериев признания лиц беженцами». Однако данные соглашения, среди которых важное место занимают следующие: Соглашение о выдаче удостоверений личности беженцам из Саварской области 1935 года, Временное соглашение о статусе беженцев из Германии 1936 года и ряд других, стали первой попыткой международного сообщества решить вопрос правового статуса беженцев в Европе.

Параграф 2 главы 1 посвящен деятельности ООН в комплексном решении проблемы беженцев. Автор достаточно подробно освещает деятельность международных организаций, созданных под эгидой ООН. Среди них: Администрация по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА), Международная организация по делам беженцев (МОБ).

В отношении МОБ автор справедливо отмечает, что ее деятельность тормозилась политическим противостоянием стран Запада и Востока, а также внутренним несовершенством структуры, недостаточным финансированием государств-членов.

Важным шагом вперед стало учреждение в 1951 году вспомогательного учреждения ООН – Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и принятие Конвенции ООН о статусе беженца 1951 года и Протокола 1967 года. Данные универсальные соглашения позднее стали международно-правовой основой для решения проблемы беженцев.

В соответствии с Уставом УВКБ ООН, деятельность Верховного комиссара ООН по делам беженцев не носит политического характера, а является исключительно гуманитарной и социальной. Одной из функций УВКБ ООН является международная защита беженцев, а также нахождение окончательного решения проблем, связанных с беженцами. В процессе осуществления своей деятельности оперативные функции УВКБ были расширены ООН, а также в сферу его деятельности были включены и другие категории вынужденных мигрантов, не подпадающих под сферу применения Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

Автор подробно анализирует и рассматривает внутреннюю структуру УВКБ ООН, правовой статус Верховного Комиссара, взаимодействие УВКБ ООН с другими учреждениями ООН и государствами.

Отдельно автор остановился на рассмотрении деятельности Ближневосточного агентства ООН по оказанию помощи палестинским бе-

женцам и организации работ (БАПОР), которое было создано на основании резолюции 302 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1949 г. Включение палестинских беженцев под мандат БАПОР исключило около 4 млн. беженцев во втором поколении из общей системы международной защиты беженцев и создало опасный прецедент в международном праве.

Автор заключает, что «вопреки ограниченному мандату и финансовым трудностям агентству следует возложить на себя полную ответственность за защиту прав и обеспечение безопасности палестинских изгнанников, которые находятся под его мандатом».

Полагаем, что данное заключение неверно в силу нескольких причин. Во-первых, БАПОР самостоятельно не имеет права возложить на себя ответственность, т.е. расширить свои полномочия. Это может быть осуществлено только на основании резолюции ГА ООН. Во-вторых, исключение палестинских беженцев из сферы Конвенции о статусе беженцев 1951 года по сути лишает их всех прав и льгот, предусмотренных этим договором, и лишает права искать убежище, предусмотренного Всеобщей декларацией прав человека 1948 года.

В параграфе 3 главы 1 автор анализирует международные региональные механизмы защиты беженцев в СНГ, Европе, Африке, странах Латинской Америки.

Распад СССР, образование на его территории новых независимых государств, возникновение на их территории большого числа локальных вооруженных конфликтов, политическая нестабильность в государствах бывшего СССР, прозрачность государственных границ стали причинами массовой неконтролируемой миграции между государствами СНГ. Число вынужденных мигрантов составило несколько миллионов человек. Новые государства оказались не готовы к решению возникшей проблемы. В связи с этим 24 сентября 1993 года в Москве главы государств – участников СНГ подписали соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Автор достаточно подробно анализирует положения данного договора, рассматривает позиции государств СНГ в отношении данного соглашения, причины его неэффективного применения на практике.

Отдельно автор освещает итоги Московской международной конференции «Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ: поиск решений в рамках Содружества», которая состоялась в 1995 г., и Женевской конференции по странам СНГ 1996 г., результатом кото-

рой стало принятие «Программы действий». К сожалению, многие положения Программы остаются до сих пор не реализованными.

Глава 2 «Международно-правовой режим беженцев» посвящена следующим вопросам: понятие «беженец» в международном праве; принципы международно-правового режима беженцев; характерные черты международно-правового режима беженцев; содержание международно-правового режима беженцев; взаимодействие норм международного права, касающихся режима беженцев, с нормами внутригосударственного права (на примере РФ).

В отношении понятия «беженец» автор приводит различные определения, предусмотренные универсальными и региональными соглашениями, Уставом УВКБ ООН и т.д. Автор совершенно прав, что различное содержание определений приводит к затруднению эффективно осуществлять защиту беженцев. Это означает, что необходима разработка единого определения понятия «беженец» с учетом определений, содержащихся в региональных соглашениях, в частности в Конвенции ОАЕ 1969 года и соглашении стран СНГ 1993 года.

В параграфе 2 главы 2 автор в систематизированной форме рассматривает принципы правового режима беженцев: принцип невысылки (non-refoulment); принцип невыдачи (non-expulsion); принцип разделения бремени приема и обустройства беженцев государствами; принцип гибкого, оперативного и гуманного определения режима беженцев; принцип добровольной репатриации; принцип временной защиты; принцип предоставления режима беженцев без применения условия взаимности; принцип возможного предоставления политического убежища.

Далее автор подробно анализирует совокупность прав и обязанностей беженцев, что составляет содержание правового статуса беженцев.

Важное значение для государств – участников Конвенции 1951 года имеет реализация ее положений во внутригосударственном праве, а также согласование норм национального права о беженцах с нормами международного права. Практика показывает, что даже спустя 50 лет с момента подписания Конвенции 1951 г. многие государства сталкиваются с проблемой согласования норм внутреннего права. Российская Федерация тоже не является исключением. Несмотря на то, что п. 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает примат МП и его прямое действие на территории России, большое число нормативных актов противоречит нормам Конвенции 1951 г. Ситуация осложнена еще

и тем, что помимо федерального законодательства о беженцах, субъекты РФ принимают законодательные акты, ограничивающие права беженцев. Все это требует скорейшего разрешения.

В главе 3 «Нормы международного гуманитарного права и режим беженцев» автор акцентирует внимание на тесной взаимосвязи норм различных международных соглашений в области защиты прав человека (в частности, Пактов 1966 года) с нормами, касающимися правового положения беженцев.

В заключении хотелось бы отметить высокий уровень изложения материала, комплексность работы, наличие научной новизны и практической значимости исследования. Вне всякого сомнения, данная монография будет полезна в изучении международного права студентами высших учебных заведений.