

МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Д.В. Иванов*

Муки нет тяжелей,
чем отчизны лишиться
Еврипид, 431 г. до н.э.

1. Становление международной системы защиты беженцев

1.1. Лига Наций

Слово “беженец” знакомо каждому жителю земли с самого раннего возраста. Оно ассоциируется с потерей родного дома, невзгодами, голодом, болезнями. Никто не хотел бы стать беженцем, тем более в своей собственной стране. Однако понятие “беженец” как правовая категория появилось только в начале XX века, а именно в 1921 году. Именно тогда Совет Лиги Наций, созданной в 1919 году, организовал и провел в Женеве конференцию по вопросу о беженцах. Проведение конференции было вызвано 1-й мировой войной, массовыми потоками беженцев из бывшей Российской империи и распавшейся Османской империи. Помимо военнопленных, первая мировая война и ее разрушительные последствия оставили в наследство 1,5 млн. беженцев и перемещенных лиц, разбросанных в ряде стран. Результатом конференции было назначение доктора Фритьофа Нансена Верховным комиссаром по делам русских беженцев.

Управление Верховного комиссара по делам русских беженцев выполняло следующие функции:

- определение правового статуса беженцев;
- организация репатриации или размещения беженцев в странах, готовых их принять;
- проведение работ по оказанию помощи при содействии других благотворительных организаций.

Позднее его мандат был распространен на другие группы беженцев, а именно армян (1924 г.), ассирийцев, ассиро-халдеев и турок (1928 г.).

В 1928 году на Женевской конференции были утверждены три документа, относящихся к проблеме беженцев: о правовом статусе армянских и других беженцев; о распространении на другие катего-

* Аспирант кафедры международного права МГИМО-У МИД РФ.

рии беженцев определенных мер, принятых в пользу армянских и других беженцев; и о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Так создавалась правовая база международной защиты беженцев.

После смерти Ф. Нансена, в 1930 году Лига Наций приняла решение о создании Международного бюро Нансена по делам беженцев в качестве автономного органа под управлением Лиги Наций. Руководил работой бюро совет управляющих, председатель которого назначался ассамблеей Лиги Наций. Финансирование организации осуществлялось самой Лигой Наций за счет средств, вырученных от продажи “марок Нансена”, а также добровольных пожертвований государств и частных лиц. Бюро занималось гуманитарными вопросами, вопросами оказания помощи беженцам и просуществовало до конца 1938 года.

Приход Гитлера к власти в Германии в 1933 году и установление там открытой диктатуры вызвали огромные потоки беженцев, покидавших страну как по политическим мотивам (коммунисты), так и по причинам преследования на национальной и расовой основе (евреи). Это стало причиной назначения Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, а также создания аналогичного управления, которое было упразднено в 1938 году. Однако такие полумеры и политика “умиротворения” агрессора не могли полностью решить проблему постоянно нарастающего потока беженцев из Германии и других стран, оккупированных Германией.

В 1938 году Лигой Наций был назначен Верховный комиссар по делам беженцев со штаб-квартирой в Лондоне, в которую вошли обе вышеупомянутые организации. Но функции Верховного комиссара были очень ограничены, и эта должность была упразднена в 1946 году.

Одной из попыток решить проблему беженцев стало проведение в марте 1938 года в Эвиане межправительственной конференции для обсуждения “вопроса о принудительной эмиграции” беженцев из Германии и Австрии, в работе которой приняли участие 31 государство. Результатом явилось учреждение Межправительственного комитета по делам беженцев. Его мандат распространялся на все категории беженцев. В 1947 году комитет был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев.

Подводя итог деятельности Лиги Наций в сфере решения проблем беженцев, следует отметить, что ей не удалось достигнуть поставленных целей. Это произошло вследствие следующих причин. Прежде всего, Лига Наций не обладала необходимой материальной и финансовой базой, что позволило бы финансировать дорогостоящие проекты по оказанию помощи беженцам. Вторая причина — отсутствие универсальных международных договоров в этой облас-

ти, а также отсутствие единообразия в применении уже существовавших международных актов. Государства — участники международных актов были готовы поставить подписи под документами, декларировавшими проблемы беженцев, но не хотели ратифицировать документы, требовавшие от них принятия конкретных мер. Примером может служить то, что Конвенцию о международном статусе беженцев 1933 года ратифицировали восемь государств, а Конвенцию о статусе беженцев из Германии — лишь два государства¹.

1.2. Организация Объединенных Наций

Начало второй мировой войны еще более ухудшило положение беженцев и перемещенных лиц², число которых после ее окончания превысило 21 млн. человек.

В ноябре 1943 года была создана Администрация ООН по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА). Она занималась организацией возвращения нескольких миллионов человек в страны или районы их происхождения. Однако многие беженцы все чаще не хотели возвращаться в государства с новым политическим устройством. Это свидетельствовало о том, что возникла одна из основных причин невозвращения, которая будет доминировать в послевоенные годы. Создание ЮНРРА носило временный и специальный характер.

Важное значение имела Бермудская конференция 1943 года. Она расширила мандат Межправительственного комитета по делам беженцев “на все лица, где бы они ни находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть свои страны проживания в силу угрозы их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений”³.

После окончания войны проблемами беженцев и перемещенных лиц занялась Организация Объединенных Наций. Проблема беженцев в качестве первоочередного вопроса была включена в повестку дня первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 году. Были выработаны следующие принципы, которые легли в основу работы по решению проблем беженцев:

— проблема беженцев носит международный характер;

— никто из перемещенных лиц или беженцев, выразивших возражение против возвращения в страну их происхождения, не может быть насильственно возвращен в страну их происхождения (так была заложена основа базового принципа — принципа невысылки беженца);

— судьба такой категории беженцев и перемещенных лиц будет заботой международного органа или организации, которые должны быть созданы;

— основная задача — поощрение и оказание любой помощи в целях скорейшего возвращения в страну их проживания (так формировался принцип репатриации беженцев).

1.2.1. Международная организация по делам беженцев (МОБ)

Эта межправительственная организация была учреждена в 1947 году в качестве специализированного учреждения ООН, с тем чтобы заниматься вопросами беженцев и перемещенных лиц. Это было первое учреждение, которое всесторонне рассматривало все аспекты проблем беженцев: регистрацию, определение статуса, репатриацию, переселение, правовую и политическую защиту. МОБ продолжала работать вплоть до учреждения в 1951 году Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Хотя основной целью этой организации являлась репатриация, политические события в Европе заставили ее переключиться на проблемы переселения. Ею были разработаны основные стандарты в области массовой миграции. Вместе с тем, осуществляя такую деятельность в период начала холодной войны, МОБ подвергалась серьезной критике со стороны стран, считавших, что репатриация является идеальным решением, а переселение представляет собой средство получения готовой рабочей силы. Кроме того, переселение большого числа беженцев и перемещенных лиц требовало огромных финансовых затрат, в то время как работа МОБ финансировалась всего лишь 18 из 54 государств — членов ООН. Поэтому другие страны все больше полагались на собственные программы для беженцев, на двусторонние и региональные соглашения, а также на Межправительственный комитет по вопросу о европейской миграции, который был создан в 1951 году вне системы ООН.

Вместе с тем стало очевидным, что принятие срочных мер для решения послевоенных проблем беженцев не решит до конца эту проблему. Для этого потребуются постоянные усилия международного сообщества.

1.2.2. Учреждение УВКБ ООН

По различным причинам, указанным выше, дальнейшая деятельность МОБ наталкивалась на оппозицию. Некоторые государства возражали против любого дальнейшего участия ООН в решении вопросов беженцев. Ряд других твердо настаивали на том, чтобы любой новый орган был задействован непосредственно в оперативных мероприятиях, подобных тем, которыми занималась МОБ.

Острые дискуссии проходили между теми, кто выступал за широкие полномочия, и сторонниками организации с узкой компетенци-

ей. В результате продолжительных дискуссий в декабре 1949 года Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев⁴.

2. УВКБ ООН

Большинство людей могут полагаться на то, что правительства их стран гарантируют соблюдение и защиту их основных прав человека и физическую безопасность. Но в отношении беженцев страна их гражданской принадлежности проявила неспособность или нежелание защитить их права. В соответствии со своим мандатом Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) призвано обеспечить беженцам защиту со стороны властей страны предоставленного убежища и по возможности содействовать правительствам в выполнении этой задачи. УВКБ ООН не является наднациональной организацией, не стремится ею стать и по этой причине не может брать на себя функции государства по обеспечению защиты. Основная роль УВКБ ООН состоит в том, чтобы добиться осознания и выполнения государствами своих обязательств по защите беженцев и лиц, ищущих убежища. Со времени своего создания УВКБ оказало помощь более 30 млн. человек, за что было дважды удостоено Нобелевской премии мира. В настоящее время карта мира по этой проблеме выглядит так: Африка — 11 800 тыс. беженцев, Азия — 7 900, Европа — 6 500, Латинская Америка — 180, Северная Америка — 900, Океания — 500 тыс. беженцев.

2.1. Отношения между УВКБ ООН и Генеральной Ассамблеей

В 1950 году на своей очередной сессии Генеральная Ассамблея ООН приняла Устав УВКБ ООН как приложение к резолюции 428 (V). Управление было создано в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи в соответствии со ст. 22 Устава ООН на основе, аналогичной использовавшейся для других программ ООН, таких как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Программа развития ООН (ПРООН).

В соответствии с Уставом УВКБ Верховный комиссар не подчиняется Генеральному секретарю ООН, но следует руководящим директивам, которые даются ему Генеральной Ассамблеей ООН или Экономическим и Социальным Советом ООН, и “занимается такими другими видами деятельности, в том числе репатриацией и расселением, которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей”⁵. Кроме того, Верховный комиссар представляет ежегодный доклад Генеральной Ассамблее через Экономический и Соци-

альный Совет, и его доклад рассматривается как отдельный пункт повестки дня⁶; Верховный комиссар имеет право запрашивать заключение Консультативного комитета (впоследствии Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара).

Исполнительный комитет по программе Верховного комиссара (Исполком)⁷, орган, в состав которого, по состоянию на 1996 год, входят 50 членов (среди них РФ), осуществляет контроль за исполнением бюджета УВКБ и консультативное обслуживание в отношении защиты беженцев. Этот орган ежегодно проводит свои сессии в октябре в Женеве с целью утверждения программ на следующий календарный год и установления финансовых показателей для осуществления этих программ. В 1975 году Исполком образовал Подкомитет по международной защите полного состава, заключения которого в случае их принятия на пленарных заседаниях становятся частью “мягкой” правовой базы для защиты беженцев. В 1980 году был учрежден Подкомитет по административным и финансовым вопросам. На своей очередной сессии в 1995 году был создан новый Подкомитет полного состава, заменивший подкомитеты и обладающий общей компетенцией в вопросах защиты, финансов и осуществления программ.

2.2. Мандат УВКБ

В Уставе УВКБ четко определен гуманитарный и аполитичный характер его деятельности.

Функции УВКБ заключаются в обеспечении международной защиты беженцев и нахождении окончательного или долгосрочного решения их проблем посредством добровольной репатриации или ассимиляции в других государствах.

Под мандатом или под защитой УВКБ находятся любые лица, которые “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства...”⁸.

Однако в течение последующих десятилетий в это определение вводились дополнительные критерии. Это делалось для того, чтобы приспособить мандат УВКБ к изменяющемуся характеру потока беженцев. Например, участились случаи, когда УВКБ берет под свою защиту беженцев, являющихся одновременно жертвами преследований, вооруженных конфликтов и массовых нарушений прав человека. Отсюда и возникает вопрос о том, чтобы такая возмож-

ность оказания помощи была предусмотрена международно-правовым документом, а не существовала с молчаливого согласия международного сообщества государств.

Еще одна проблема, связанная с мандатом УВКБ, заключается в том, что в настоящее время существует несколько категорий беженцев. Категория беженцев, входящая в компетенцию УВКБ, получила название “мандатные беженцы”. Этот термин применяется к лицам, которые рассматриваются УВКБ в качестве беженцев в соответствии с Уставом организации. Это определение не зависит от государства, предоставляющего убежище и являющегося участником Конвенции о статусе беженцев 1951 года или Протокола к ней 1967 года. “Мандатные беженцы” могут получать помощь непосредственно от организации и в результате проводимых ею программ оказания помощи. Однако они не могут воспользоваться правами, предоставляемыми “конвенционным беженцам”, в случае их непризнания беженцами государством — участником вышеупомянутых Конвенции или Протокола. Термин “мандатный беженец” в настоящее время применяется к беженцам в соответствии с более широкой компетенцией Верховного комиссара, подтвержденной Генеральной Ассамблеей ООН.

Первоначально мандат УВКБ был ограничен предоставлением помощи лицам, находящимся вне страны происхождения. В последние годы УВКБ стало принимать участие в предоставлении защиты отдельным группам внутренних перемещенных лиц, которые не пересекли международных границ, но находятся в положении беженцев внутри своей собственной страны: например, в ноябре 1991 года Генеральный секретарь ООН обратился с просьбой, чтобы УВКБ взяло на себя функцию учреждения ООН по оказанию гуманитарной помощи жертвам вооруженного конфликта на территории бывшей Югославии. К началу 1994 года УВКБ оказало гуманитарную помощь почти 3 млн. внутренних перемещенных лиц, беженцев и других уязвимых категорий населения на территории Боснии и Герцеговины.

Все это дает основание для того, чтобы пересмотреть мандат УВКБ, а именно расширить его полномочия по оказанию гуманитарной помощи и предоставлению международно-правовой защиты различным категориям лиц, нуждающимся в таковой, а также использовать единообразный подход в определении тех лиц, которым УВКБ помогает в соответствии со своим Уставом. Автор полагает, что назрела необходимость в выработке единого определения понятия “беженец”. Наличие нескольких категорий беженцев явно затрудняет работу этой организации, а в итоге лишает миллионы людей последней надежды обезопасить свою жизнь и жизнь членов своей семьи. Пока что УВКБ вынуждено использовать расширенное

толкование данных понятий для эффективного функционирования международной системы защиты беженцев. Подобное толкование было включено в законодательство ряда стран в различных формах (например, гуманитарное убежище). Такое законодательство предоставляет определенные права в отношении въезда и пребывания лиц, имеющих действительно обоснованные причины покинуть страну своей гражданской принадлежности по причинам существующей в ней политической ситуации или безопасности, но которые не могут доказать “вполне обоснованные опасения преследования” в соответствии с Конвенцией 1951 года. Правовой статус такой категории лиц обычно менее благоприятный, чем статус “конвенционных беженцев”. Категории лиц, не подпадающие под определение Устава УВКБ, стали называть “лицами, нуждающимися в международной помощи”.

В последние годы стала прослеживаться устойчивая тенденция в деятельности УВКБ, заключающаяся в том, что УВКБ берет на себя дополнительную функцию по координации материальной помощи беженцам, а также в некоторых случаях перемещенным лицам. Это стало следствием того, что государства, обязанные оказывать материальную помощь беженцам, не торопятся этого делать.

2.3. Конвенция о статусе беженцев 1951 года

Этот международный договор, разработанный одновременно с созданием УВКБ ООН, является основным универсальным соглашением между государствами по проблеме беженцев, а также является правовым фундаментом международной системы защиты беженцев. Конвенция содержит общее определение понятия “беженец”, не привязанное к определенным национальным группам. Согласно ст. 1 Конвенции, беженец — это лицо, находящееся вне страны гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в нее вследствие опасений стать жертвой преследований.

Одно из важных положений, заложенных в Конвенции, заключается в утверждении принципа невысылки, в соответствии с которым любое лицо, ищущее убежище, не может быть насильно возвращено в государство, где может подвергнуться преследованиям. Конвенция также определяет правовой статус беженца, решает вопросы социального и медицинского обеспечения и ряд других вопросов.

Однако Конвенция 1951 года, несмотря на свой несомненно прогрессивный характер, содержит ряд ограничений, не позволяющих

на современном этапе охватить всех лиц, нуждающихся в правовой и политической защите. Это положение, ограничивающее сферу действия Конвенции лицами, которые стали беженцами до 1 января 1951 г. Также государства — участники Конвенции имели право на “географическую” оговорку в отношении ее применения. Положения Конвенции не распространяются на лиц, которые “в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений” кроме УВКБ ООН.

История доказала, что причины, вызывающие массовое передвижение беженцев, связаны не только со второй мировой войной и ее последствиями. Так как число беженцев в мире не только не уменьшалось, но, наоборот, увеличивалось, государства были вынуждены изменить положения Конвенции, касавшиеся ограничений ее применения. В 1967 году вступил в силу Протокол к Конвенции 1951 года, касающийся статуса беженцев. Он отменил ограничение действия договора во времени. Теперь Конвенция стала носить универсальный характер. В настоящее время более 120 стран мира являются участниками и Конвенции, и Протокола¹⁰. Еще восемь стран подписали один из этих документов.

2.4. Практическая защита беженцев

Защита отдельных беженцев, согласно Уставу УВКБ, возлагается на Верховного комиссара. Статья 35 Конвенции 1951 года предусматривает его обязанность наблюдать за применением настоящей Конвенции. В связи с этой задачей УВКБ предпринимает меры по предотвращению принудительного возвращения беженцев путем установления официальных контактов с властями государства, со стороны которого предполагается совершение подобного акта. Такие же действия применяются в случае высылки, депортации и экстрадиции. Статья 31, пункт 1, Конвенции 1951 года предусматривает, что отдельные беженцы не имеют возможности удовлетворить все требования, связанные с процедурой въезда, и в этом случае не должны рассматриваться как обычные иностранцы.

УВКБ предпринимает большие усилия для оказания помощи в рассмотрении заявлений о предоставлении убежища в соответствии с Конвенцией 1951 года. С этой целью работники УВКБ сотрудничают с национальными органами власти, отвечающими за вопросы предоставления убежища. В определенных случаях на УВКБ полностью возложены все функции по процедуре определения статуса беженца.

Для того чтобы беженец был хорошо знаком со своими правами в соответствии с международными договорами и национальным законодательством, УВКБ оказывает им правовую поддержку путем консультаций.

В связи с тем что беженцы в большинстве случаев не могут обеспечить свою безопасность и в связи с участвовавшими случаями нападения на лагеря и поселения беженцев подразделений регулярных вооруженных сил и незаконных вооруженных формирований, УВКБ предпринимает следующие превентивные меры: получение гарантий от заинтересованных сторон, размещение лагерей беженцев на разумном удалении от границ и т.д.

В соответствии с Уставом содействие добровольной репатриации является важным и основным аспектом предоставления международной защиты, а также возможным решением проблем беженцев. В последние годы УВКБ уделяет огромное внимание мероприятиям по массовой добровольной репатриации беженцев. В своих Заключениях № 18 и № 40 Исполком выразил поддержку этому виду деятельности. Подобные акции проводились УВКБ в Центральной Америке, Африке и Юго-Восточной Азии.

В том случае, если в первой стране убежища невозможны ни добровольная репатриация, ни расселение, еще одним надежным решением вопроса может стать переселение в другую страну.

Без существования соответствующего пакета правовых документов по проблеме беженцев нельзя было бы решить ни одного вопроса. Поэтому УВКБ ООН стремится играть активную роль в разработке и принятии международно-правовых документов, которые улучшили бы положение и нормы обращения (стандарты) с многочисленной группой беженцев. Эти важные действия осуществляются на международных форумах, а также конференциях. Примером может служить прошедшая в Женеве в мае 1996 года Региональная конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольных перемещений и возвращающихся лиц в странах СНГ и соответствующих соседних государствах, работа которой имела огромное значение для обмена информацией и опытом по соответствующим вопросам.

УВКБ осуществляет сотрудничество с различными международными организациями как универсального, так и регионального характера, а также огромное внимание уделяется сотрудничеству с отдельными государствами — потенциальными источниками новых потоков беженцев и перемещенных лиц, для которых УВКБ разрабатывает долгосрочные программы действий. УВКБ сотрудничает с более чем 200 неправительственными организациями в осуществлении программ по оказанию материальной и правовой помощи, а также поддерживает тесные контакты почти со 100 неправительственными организациями.

В настоящее время, когда крупномасштабные потоки беженцев возникают очень быстро, важно оперативное реагирование соответствующих международных институтов. С начала 90-х годов УВКБ

провело чрезвычайные операции по оказанию помощи беженцам и перемещенным лицам. Они относились к массовому бегству около 2 млн. иракских курдов в Иран и на границу между Турцией и Ираком, войне на территории бывшей Югославии, в результате которой появилось почти 4 млн. беженцев. Кроме того, в период кризисных ситуаций в Закавказье и Средней Азии УВКБ направило в декабре 1992 года специальные группы быстрого реагирования для оказания помощи 1,5 млн. перемещенных лиц в Армении, Азербайджане и Таджикистане.

Наличие чрезвычайного фонда в размере 25 млн. долл. США дает возможность УВКБ быстро реагировать на вновь возникающие потоки беженцев. С целью эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ разработало структуру специальных групп быстрого реагирования и заключило ряд договоров в отношении создания временных складских помещений для хранения запасов.

Все вышесказанное в отношении деятельности УВКБ дает право сделать следующие выводы:

— УВКБ ООН является центральным звеном в международной системе защиты беженцев¹¹;

— необходимо принятие и применение единообразного универсального международного соглашения по проблемам беженцев, так как наличие огромного количества международных и региональных документов, отличающихся друг от друга по многим вопросам (например, определение понятия “беженец”), усложняет оказание эффективной правовой помощи беженцам со стороны УВКБ¹²;

— в связи с тем что количество беженцев непрерывно увеличивается, что требует увеличения финансовых затрат, государства — участники Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года должны пропорционально и справедливо распределить между собой бремя затрат по поддержанию международной системы защиты беженцев;

— для более эффективного функционирования системы защиты беженцев УВКБ следует осуществлять более тесное сотрудничество с региональными системами защиты беженцев с целью предотвращения возникновения новых потоков беженцев, непосредственно с государствами¹³, международными организациями, задействованными в решении проблем беженцев, а также неправительственными организациями;

— назрела необходимость в создании нового международного органа (с более широкой компетенцией, чем у УВКБ), который не имел бы статуса вспомогательного учреждения ООН, а был бы создан самими государствами на основе международного соглашения. Было бы целесообразным наделить такую организацию более широкими полномочиями в сфере оказания помощи беженцам, так как

полномочия, которыми обладают Исполком по программе Верховного комиссара, Верховный комиссар, Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС, не позволяют им принимать решения, обязательные для всех заинтересованных сторон. Документы, принимаемые этими международными институтами, относятся к так называемому “мягкому” праву, что порой и сводит на нет усилия многих людей, искренно стремящихся помочь беженцам и перемещенным лицам.

3. Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)

В мае 1948 года прекратил свое действие британский мандат над Палестиной. Еще раньше, в ноябре 1947 года, Генеральная Ассамблея (ГА) ООН приняла резолюцию 181(II)А, в соответствии с которой на территории Палестины создавалось два государства: арабское и еврейское. Однако это решение не принесло мир на Святую землю. Разразилась арабо-израильская война. В результате военных действий сотни тысяч арабских беженцев спасались бегством, найдя убежище на территории соседних арабских государств. Для решения возникшей проблемы была создана Согласительная комиссия ООН для Палестины (СКООНП)¹⁴, а для решения проблемы почти 1 млн. беженцев — Ближневосточное агентство ООН (БАПОР)¹⁵.

БАПОР было определено как вспомогательное учреждение ГА ООН. Мандат БАПОР распространялся на “лицо, обычным местожительством которого Палестина была как минимум в течение двух лет непосредственно перед вспышкой конфликта в 1948 году и которое утратило в результате конфликта кров и средства к существованию”. В его функции входило оказание чрезвычайной помощи, а также помощи в сфере здравоохранения и образования беженцам, а также другим лицам, перемещенным в результате конфликта. Территориальная сфера действия мандата БАПОР распространялась на Ливан, Сирию, Иорданию, сектор Газа, а после войны 1967 года — на Египет. В то же время палестинские беженцы не были включены в компетенцию УВКБ ООН и также не подпадают под действие Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года.

Последующие десятилетия показали полную неэффективность разработанной системы защиты палестинских беженцев, которая стала носить декларативный и формальный характер. Призывы ГА ООН к Комиссии и Агентству найти решение проблем беженцев не принесли никаких результатов. Более того, напряженность в отношениях между Израилем и Палестиной дает все основания предполагать, что в ближайшее время не будут найдены пути решения проблемы палестинских беженцев. Прибавьте к этому вопрос о

гражданстве палестинских беженцев¹⁶. Израиль проводит политику непредоставления своего гражданства арабской части населения. Арабские государства, за исключением Иордании, тоже не торопятся этого делать, выдвигая тезис о том, что проблема беженцев может быть решена посредством репатриации и самоопределения.

Международное сообщество также не торопится найти решение создавшейся запутанной ситуации. С одной стороны, палестинские беженцы обеспечены и правовой, и политической защитой, но с другой — эта защита напоминает скорее мираж в пустыне, чем реально существующий и действующий механизм. Палестинские беженцы — яркий пример неэффективности международной системы защиты беженцев и перемещенных лиц.

4. Международные межправительственные организации

Важное место в системе международной защиты беженцев занимают международные межправительственные организации, как специализирующиеся исключительно на этой проблеме, так и те, у которых это одно из нескольких направлений деятельности.

4.1. Международная организация по миграции (МОМ)

Эта организация была создана в 1951 году. Она начала свою деятельность в 1952 году в качестве Межправительственного комитета по европейской миграции. В 1987 году Совет организации принял поправки к Уставу МОМ 1953 года. С тех пор организация стала носить свое нынешнее название. В настоящее время ее членами являются более 50 государств; более 40, в том числе и Россия, имеют статус наблюдателя.

Если вначале работа МОМ в основном была направлена на оказание помощи беженцам и перемещенным лицам в Европе, то позднее деятельность организации стала носить универсальный характер. Цели и функции МОМ включают в себя организацию планомерной миграции граждан, перемещение определенных категорий беженцев, перемещенных лиц и других лиц¹⁷, вынужденных покинуть страну своего происхождения, предоставление государствам консультативных, исследовательских, информационных и прочих услуг. МОМ разработала много текущих и предстоящих программ, которые получили общее название: “Выявление возможностей в управлении миграционной политикой (ВВУМП), администрирование, законодательство”.

За время своего существования МОМ оказала помощь около 6 млн. беженцев и перемещенных лиц. МОМ сотрудничает с другими международными институтами международной системы защиты

беженцев. Например, в 1991 году вместе с УВКБ в рамках Комплексного плана действий для беженцев из Индокитая МОМ заключила меморандум о взаимопонимании с Вьетнамом, что позволило тысячам вьетнамских беженцев вернуться домой из стран, предоставивших им временное убежище. Огромное внимание МОМ уделяет сотрудничеству с государствами, а именно с национальными властными структурами, занимающимися проблемой беженцев. В марте 1992 года между Россией и МОМ было подписано Соглашение о сотрудничестве, согласно которому в Москве было учреждено Бюро этой организации.

4.2. Другие международные организации

Помимо МОМ вопросами беженцев занимаются и другие международные организации. Среди них Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), созданный в 1946 году и призванный оказывать чрезвычайную и долгосрочную помощь матерям и детям, ставшим беженцами. Ярким примером деятельности ЮНИСЕФ в этой области является гуманитарная операция по оказанию помощи беженцам и перемещенным лицам на тайландско-кампучийской границе, проходившая с 1979 по 1982 год.

Важную роль в обеспечении беженцев товарами первой необходимости и питанием играет Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО). Резолюция 1714(XVI) ГА ООН от 19 декабря 1961 г. утвердила Мировую продовольственную программу, цель которой — распределение излишков продовольствия, удовлетворение потребностей людей в продовольствии и ликвидация ситуаций, создаваемых недоеданием.

Для того чтобы избежать массовых эпидемий среди беженцев и перемещенных лиц, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) разрабатывает и координирует международные и национальные программы по обеспечению людей медикаментами. В распоряжении ВОЗ находятся специально обученный персонал, а также огромные запасы лекарств, которые можно оперативно использовать при возникновении чрезвычайных ситуаций.

В области трудоустройства и защиты прав беженцев, работающих по найму, важное значение имеет деятельность специализированного учреждения ООН — Международной организации труда.

4.3. Региональные международные организации

Важным звеном в международной системе защиты беженцев являются региональные организации и соглашения. Среди них Организация африканского единства (ОАЕ), Организация американских

государств (ОАГ), Совет Европы, Европейский союз, Содружество Независимых Государств, ОБСЕ и др.

В рамках работы этих международных организаций были заключены важные международные соглашения по вопросам защиты беженцев. Среди них Конвенция ОАЕ по конкретным аспектам проблемы беженцев в Африке 1969 года¹⁸, Американская конвенция о правах человека 1969 года, Европейская конвенция о правах человека 1950 года, Европейское соглашение об отмене виз для беженцев 1959 года, Соглашение о передаче ответственности за беженцев 1980 года, Дублинская конвенция 1990 года¹⁹, Шенгенское соглашение 1990 года²⁰ и ряд других.

Более подробно хотелось бы рассмотреть сотрудничество государств — членов СНГ в данном вопросе. 24 сентября 1993 г. в Бишкеке было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Это основной документ по вопросу защиты беженцев в странах СНГ. Соглашение определяет категории лиц, подпадающих под его действие, а также их правовое положение. В соответствии со ст. 5 Соглашения государства обязуются обеспечить личную и имущественную безопасность беженцев и вынужденных переселенцев, необходимые социально-бытовые условия, оказывать им содействие в трудоустройстве и т.д. Чуть позже, в феврале 1995 года, было принято решение о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Согласно Положению о фонде, это некоммерческая организация, не преследующая в своей деятельности политических целей. Целевая денежная часть фонда формируется за счет средств государств — участников Соглашения, с территории которых прибывают беженцы. Помимо указанных соглашений, необходимо упомянуть Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов 1993 года, Ковенцию СНГ о правах и основных свободах человека 1995 года и др.

Подробнее хотелось бы остановиться на юридической новелле — концепции “вынужденный переселенец”, используемой в Соглашении 1993 года. Согласно Соглашению, “вынужденным переселенцем признается лицо, которое, являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию”. Почти такое же определение содержится в ст. 1 Закона РФ “О вынужденных переселенцах” от 19 февраля 1993 г. и в законодательстве ряда стран СНГ. Автор убежден, что создание системы правовой защиты для “вынужденных переселенцев” неуместно и необоснованно. Ведь правовой статус “вынужден-

ного переселенца”, который является гражданином страны убежища, ничем не отличается от правового статуса обычных граждан. Как граждане они пользуются защитой страны гражданства как на ее территории, так и за ее пределами на равных условиях с другими гражданами. Получается, что Соглашение делает их “неполными” гражданами, гражданами второго сорта. Все это ведет к двусмысленности, неопределенности и противоречиям. Автор считает, что лица, имеющие гражданство страны, в которую они возвращаются, могут рассматриваться как “репатрианты” или “мигранты, возвращающиеся в свою страну”. Поэтому необходимо срочно пересмотреть определение, содержащееся в Соглашении 1993 года.

5. Неправительственные организации (НПО)

Работа, проводимая неправительственными организациями в деле защиты беженцев, играет немаловажную роль в международной системе защиты беженцев. НПО находятся в прямых ежедневных контактах с ними, очень важна их помощь в следующих областях: обмен информацией, оказание правовой помощи (юридические консультации, судебное представительство), защита прав беженцев (например, путем использования средств массовой информации). Среди наиболее известных НПО — организации “Врачи без границ” (предоставление квалифицированной медицинской помощи), “Европейская консультация по беженцам и высланным лицам”; “Международная амнистия” (издание ежегодных докладов в странах происхождения); Международная хельсинкская федерация по правам человека, которая включает ряд комитетов по наблюдению в Восточной Европе; Европейский совет по делам беженцев и вынужденных эмигрантов — форум для сотрудничества более чем 60 европейских НПО; Международный Комитет Красного Креста, чей персонал всегда присутствует в самых горячих точках планеты; Форум переселенческих организаций, созданный в Москве в 1996 г., и др.

6. Заключение

Рассмотрев международную систему защиты беженцев, можно сделать вывод, что она не является единой, а, наоборот, разбита на несколько систем, порой не связанных между собой никакими международно-правовыми документами, но все же координирующих свою деятельность.

Итак, в настоящее время существуют следующие отдельные системы защиты беженцев:

— система защиты беженцев в рамках ООН (наиболее эффективная);

- система международных межправительственных организаций (например, МОМ);
- региональные системы (ОАЕ, ОАГ, СНГ и т.д.);
- система неправительственных организаций;
- национальные системы защиты беженцев²¹.

Все вышеперечисленные системы, конечно же, координируют свою деятельность, но это не позволяет им охватить правовой и политической защитой всех беженцев и “лиц, нуждающихся в международной помощи”. Следовательно, на данном этапе развития системы важно объединение всех отдельных систем в единую систему на основе универсальных международных договоров. А в связи с тем, что главными участниками международных соглашений являются государства, именно они должны стать инициаторами такого правового оформления. Они должны осознать, что для эффективного функционирования международной системы защиты беженцев они обязаны передать часть своих властных полномочий основному международному органу, который станет центральным звеном единой эффективной системы. Если этого не сделать, проблема беженцев не будет решена никогда.

¹ См. Doc. HCR/DC/42, Annexes.

² Основное отличие беженцев от перемещенных лиц заключается в том, что беженцы — это лица, которые покинули страну своей гражданской принадлежности в результате определенных обстоятельств (преследований, войны и др.), а перемещенные лица — это лица, насильственно вывезенные во время второй мировой войны с оккупированных немецкими войсками территорий для использования в качестве рабочей силы.

³ См. Введение к международной защите беженцев. Учебное пособие RLD 1. — 1992, июнь. — С. 5.

⁴ Резолюция 319(IV) ГА ООН от 3 декабря 1949 г. Помимо УВКБ, проблемами беженцев в системе ООН занимаются: Департамент по политическим вопросам, Специальный представитель Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны, Верховный комиссар по правам человека, Департамент по гуманитарным вопросам, Европейская экономическая комиссия. Подробно работа этих учреждений ООН в данной работе не рассматривается.

⁵ Среди таких видов деятельности помощь возвращающимся беженцам и лицам, перемещенным внутри страны, а также помощь местному населению, застигнутому наплывом беженцев.

⁶ С 1969 года доклад передается непосредственно в Генеральную Ассамблею без обсуждения в ЭКОСОС (если никто из его членов не возражает против этого).

⁷ Создан в соответствии с резолюцией 1166 (XII) Генеральной Ассамблеи ООН и резолюцией 672 (XXV) ЭКОСОС ООН.

⁸ Пункт 6 резолюции 428(V) Генеральной Ассамблеи ООН.

⁹ “Конвенционные беженцы” — лица, определенные в качестве беженцев государством — участником Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и/или Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 г. Данная категория беженцев пользуется правами и льготами, предоставляемыми государством убежища в соответствии с вышеупомянутыми документами.

¹⁰ Россия присоединилась к этим документам в ноябре 1992 г.

¹¹ Хотя уместно говорить о возникновении международной системы защиты беженцев и перемещенных лиц, а также “лиц, нуждающихся в международной помощи”, так как УВКБ уже давно предоставляет защиту вышеупомянутым группам населения.

¹² Получается, что в одном регионе за лицом признается статус беженца, а в другом нет.

¹³ 6 октября 1992 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В результате в России появилось Бюро регионального представителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

¹⁴ Резолюция 194(III) ГА ООН от 11 декабря 1948 г.

¹⁵ Оно было создано в декабре 1949 г. вместо Специального фонда для помощи палестинским беженцам.

¹⁶ В соответствии с международным правом палестинские беженцы являются апатридами, несмотря на то что некоторые страны признали Палестину, а ООН признала Организацию освобождения Палестины в качестве полномочного представителя палестинского народа.

¹⁷ Мандат МОМ, помимо уже названных категорий населения, распространяется на лиц, статус которых не определен и которые не подпадают под защиту ни одной международной организации. Кроме того, понятие перемещенных лиц, применяемое МОМ, включает беженцев по определению Конвенции ОАЕ по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке 1969 г. или Картахенской декларации о беженцах 1984 г., а также лиц, бегущих от вызванных человеком бедствий.

¹⁸ Она имеет очень важное значение, так как содержит расширенное определение понятия “беженец”. Первая часть определения повторяет Конвенцию 1951 г., а вторая часть включает любое лицо, которое было вынуждено покинуть свое государство в “результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части или на всей территории его страны происхождения или гражданства”. Подобное определение содержится в Картахенской декларации 1984 г. Хотя это понятие не имеет обязательной юридической силы для государств, на практике ряд латиноамериканских государств включили это определение в национальное законодательство.

¹⁹ Установила критерии, определяющие, какое государство — член ЕС несет ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища в случаях, когда заявитель прошел процедуру в одном или нескольких государствах — членах ЕС.

²⁰ Содержит важное положение об отказе от проверок на границах государств, подписавших соглашение. В настоящее время вступило в силу для 10 государств ЕС.

²¹ В данной работе не рассматриваются, так как автор полагает, что они не могут быть включены в международную систему защиты беженцев. Но в

то же время нельзя отрицать важную роль национальных систем защиты беженцев. Ведь в большинстве случаев это прерогатива государства — решать, признавать или нет за конкретным лицом статус беженца. В этом заключается еще одна причина неэффективности международной системы защиты беженцев.

Статья поступила в редакцию в июне 1998 г.

К ВОПРОСУ О РЕСТИТУЦИИ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

С.Н. Молчанов*

Проблема возвращения перемещенных во время второй мировой войны культурных ценностей не раз обсуждалась в печати и в кабинетах высокопоставленных должностных лиц, однако к какому-либо позитивным сдвигам это до сих пор не привело. Превратно толкуемые национальные интересы, близорукое политиканство, а зачастую и некомпетентность — вот барьеры, мешающие дальнейшему продвижению по пути вперед.

Безболезненно двигаться в будущее можно лишь тогда, когда сознание освобождено от бремени прошлого. Отдельно взятый человек-жертва может простить своих врагов во имя любви к ним, к Родине или близкому человеку, и это будет по-христиански и по-человечески высоконравственный поступок. Однако государство в своем роде нравственно только тогда, когда осуществляет правосудие по принципу справедливости и опирается на достигнутый уровень правосознания в стране и в международном сообществе в целом.

Сначала необходимо определиться, о каких собственно ценностях идет речь... Как известно, с самого начала начала развязанной фашистской Германией войны ее руководство проводило политику целенаправленного грабежа произведений искусства, культуры, науки, а также исторических и художественных памятников на территории оккупированных стран. Эти ценности вывозились специальными подразделениями в Германию и хранились как в самой Германии, так и в других странах, в частности в Австрии, Чехии, Словакии, а также в ряде нейтральных государств.

*Специалист договорно-правового отдела Научно-производственного центра по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области.