

## ТРАКТОВКА ПОНЯТИЯ «БЕЖЕНЕЦ» В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

**Аннотация.** В статье автор на основе различных международных документов, касающихся прав беженцев, рассматривает вопросы эволюции дефиниции «беженец» и формирование первоочередных международных подходов к этим проблемам. Особое внимание уделяется анализу трех универсальных соглашений – Устава УВКБ ООН, Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года и Протокола, касающегося статуса беженцев 1967 года, которые содержат определения понятия «беженец», что привело к возникновению правовой проблемы так называемых мандатных беженцев и конвенционных беженцев.

**Ключевые слова:** беженец, Устав УВКБ ООН, мандатные беженцы, конвенционные беженцы, Лига Наций, Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года, Протокол о статусе беженцев 1967 года.

**VOLOKH Vladimir Aleksandrovich,**

doctor of political Sciences, Professor,  
State University of management,  
honorary worker of the Federal migration service

## THE INTERPRETATION OF THE CONCEPT «REFUGEE» IN INTERNATIONAL LAW

**Abstract.** In the article the author on the basis of various international instruments concerning the rights of refugees, considering the evolution of the definition of «refugee» and the formation of the priority of international approaches to these issues. Special attention is paid to the analysis of the three universal agreements of the Statute of the UNHCR, the UN Convention relating to the status of refugees of 1951 and the Protocol relating to the status of refugees of 1967, which contain the definition of «refugee» that has resulted in legal problems of the so-called mandate refugees and Convention refugees.

**Keywords:** refugee, the Statute of UNHCR mandated refugees, Convention refugees, League of Nations, the UN Convention relating to the status of refugees of 1951, Protocol relating to the status of refugees of 1967.

Термин «беженец» с точки зрения современного международного права довольно строгий, конкретный по своему характеру, так как его правовое содержание определяется в соответствии с принципами и нормами общего международного права; содержание, по сравнению со словом «беженец», которое используется в нашей повседневной жизни, намного эже.

Для международного права причины, по которым лицо покидает свой дом в поисках убежища, и категории лиц, ищущих

его, имеют немаловажное значение при признании за лицом статуса беженца.

Определение понятия «беженец» самым тесным образом связано с нормативно-правовыми источниками международного права, регламентирующими правовой статус беженцев и содержащимися в основном в международных соглашениях.

Определения понятия «беженец» в международных документах в различных вариантах давались еще до создания Организации Объединенных Наций, в частности, в договорах и соглашениях, заключен-

ных под эгидой Лиги Наций. В них использовался «групповой подход». Впервые в международных соглашениях понятие «беженец» было сформулировано на состоявшейся в Женеве в 1926 г. конференции, участники которой разработали и подписали Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам. Необходимыми условиями при этом являлись следующие: а) лицо должно было находиться за пределами страны своего происхождения, б) не пользоваться защитой правительства данного государства.

Тенденция того периода заключалась в стремлении государств придать понятию «беженец» политический характер. Так, в соответствии с Уставом Международной организации по делам беженцев, созданной 20 августа 1948 г., к числу беженцев были отнесены следующие категории лиц: «а) жертвы нацистского или фашистского режимов, или режимов, принимавших участие во второй мировой войне на стороне фашистских режимов, или жертвы квислинговских или подобных им режимов, помогающих фашистским режимам в их борьбе против Объединенных Наций, независимо от того, пользуются они международным статусом как беженцы или нет; б) испанские республиканцы и другие жертвы фалангистского режима в Испании;.. с) лица, которые рассматривались в качестве беженцев до начала второй мировой войны по причинам расового, религиозного или национального характера, или вследствие их политических убеждений» [3, с. 93]. Отличительная особенность определения понятия «беженец» по Уставу МОБ заключалась в том, что он соединил групповой подход, использовавшийся в предыдущих соглашениях при определении понятия «беженец», и политический аспект проблемы беженцев, что носило в тот период прогрессивный характер.

В 1949 г. ООН начала подготовительную работу по созданию новой организации, которая заменила бы МОБ. Этой новой организацией стало Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, а документом, по-новому определившим по-

нятие «беженец», – Устав<sup>1</sup> этого учреждения.

В Уставе были соединены воедино элементы определений понятия «беженец», содержащиеся в предыдущих соглашениях. В соответствии с п. 6 гл. II Устава компетенция Верховного комиссара ООН по делам беженцев распространяется на «всех тех лиц, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и 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; или не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства» [4, с. 278–283]. Кроме того, под мандат УВКБ ООН подпадают беженцы, чье правовое положение регулируется ранее заключенными международными договорами и соглашениями.

Определение понятия «беженец», содержащееся в Уставе УВКБ, носит универсальный характер по сфере применения, так как не содержит никаких географических и временных ограничений.

Тем не менее, по мнению английского юриста-международника Гая С. Гудвин-Гилла, «Устав УВКБ ООН содержит явное противоречие», которое заключается в том, что, с одной стороны, деятельность Управления распространяется на группы и категории беженцев, а с другой – содержащееся в нем определение понятия «беженец» требует оценки обстоятельств того, как лицо стало беженцем, в каждом конкретном случае. Последующие события

<sup>1</sup> Данный документ был принят ГА ООН в приложении к резолюции 428(V) в декабре 1950 г.

заставили УВКБ ООН гибко применять свой мандат, в результате чего произошло существенное изменение концепции «беженцев, которые стали предметом внимания международного сообщества» [1, с. 22].

Важную роль в расширении концепции «беженца» сыграли такие органы ООН, как Генеральная ассамблея и Экономический и Социальный Совет. Позднее к ним присоединился Исполнительный комитет, созданный в 1957 г.

В 1957 г. Генеральная ассамблея ООН уполномочила УВКБ на основе резолюции 1167 ГА ООН от 26 ноября 1957 г. оказать помощь беженцам, которые не попадали под определение, содержащееся в Уставе УВКБ. Речь шла о китайских беженцах, размещенных в Гонконге.

В 1959 г. ГА ООН в своей резолюции 1388 (XIV) от 20 ноября разрешила Верховному комиссару оказание «добрых услуг» беженцам, «которые не находятся на попечении Организации Объединенных Наций». Резолюция 1959 (XVIII) 1963 г. ГА ООН содержит просьбу к Верховному комиссару продолжать оказывать международную защиту беженцам и прилагать усилия в интересах беженцев, которые находятся на его попечении, а также беженцев, которым он предоставляет свои «добрые услуги», и обращать особое внимание на новые группы беженцев, согласно соответствующим резолюциям ГА ООН и директивам Исполнительного комитета. Эти и последующие резолюции ГА ООН свидетельствовали о том, что ООН стала использовать прагматический подход к определению лиц в качестве беженцев. К этому необходимо добавить и то, что в 60-е годы увеличивающиеся масштабы потоков беженцев, особенно в африканских государствах, заставили УВКБ ООН применять так называемый групповой подход. В этом случае беженцами признавались не отдельные лица, а группа лиц. Хотя это и противоречило положениям Устава УВКБ, но то была вынужденная мера в случае внезапно возникавших массовых потоков беженцев, когда спасение жизни людей и их безопасность оправдывали обход юридических норм [5, с. 339–343].

Несмотря на расширявшийся круг лиц, которыми занималось УВКБ ООН, официальные документы того времени свидетельствуют о нежелании использовать термин «беженец» в отношении тех, кому УВКБ оказывало помощь. Вместо этого использовались термины «перемещенные лица», «лица, перемещенные внутри страны», и др. Однако шел процесс корректировки и выработки новых терминов. В 1976 г. Исполком по программе Верховного комиссара использовал термин «лица, ходатайствующие о предоставлении убежища».

В 1977 г. обязательства по предоставлению помощи беженцам и перемещенным лицам были четко сформулированы в документах ГА ООН. Позднее были признаны и другие категории лиц, нуждающихся в помощи, включая репатриантов, женщин, детей, лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища.

Подобная тенденция расширения круга лиц, которым УВКБ оказывает помощь, говорит о том, что при выявлении таких категорий лиц необходимо применять более общий критерий, такой, например, как отсутствие защиты.

Итак, в настоящее время УВКБ ООН оказывает помощь и защиту следующим категориям лиц: беженцам по определению Устава, возвратившимся беженцам, лицам, ищущим убежища, внутренне перемещенным лицам, а также некоторым другим категориям лиц.

Несмотря на протесты некоторых государств, международное сообщество официально не возражает против осуществления УВКБ своих функций в отношении столь различных категорий лиц, так как оказание такой помощи не затрагивает суверенного права государств признавать за ними статус беженца со всеми вытекающими отсюда последствиями. Кроме того, правовой базой предоставления защиты данным категориям лиц являются резолюции органов ООН, носящие рекомендательный характер. Более того, все вышеуказанные категории юридически не включены в понятие «беженец» и существуют независимо от него, что означает следующее: пользование международной защи-

той и помощью в полном объеме предоставлено только беженцам по определению Устава УВКБ ООН.

Помимо определения понятия «беженец», зафиксированного в Уставе УВКБ ООН, существует определение этого понятия, содержащееся в разделе А ст. 1 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. [2, с. 283–300] Определение явилось результатом длительных и бурных дискуссий между государствами, которые проходили в Специальном комитете по проблемам беженцев и бесподданных.

Некоторые государства полагали, что слишком расплывчатое определение вызовет трения между государствами по поводу его толкования и применения, а также возложит на них непомерно большие и трудно выполнимые обязательства. В связи с этим США предложили такое определение понятия «беженец», которое включало четыре категории лиц, находящихся за пределами своей страны из-за «преследований или опасений преследований» [6]. В эти категории лиц были включены беженцы периода первой мировой войны, беженцы в межвоенный период, вновь появляющиеся беженцы, перемещенные лица и несовершеннолетние, не сопровождаемые взрослыми. Великобритания предложила свой вариант определения, носившее общий характер и распространявшееся на «лицо, которое, покинув страну своего обычного проживания по причине преследований или вполне обоснованных опасений преследований, не возвращается либо не может вернуться в эту страну по уважительным и достаточным причинам или ему не позволяют вернуться туда власти этой страны, и которое не является гражданином какой-либо иной страны».

Для выработки определения, которое удовлетворило бы все государства, в Специальном комитете была создана рабочая группа, взявшая за образец определение, содержащееся в Уставе Международной организации по делам беженцев вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; в ходе

долгой работы стороны пришли к варианту определения понятия «беженец», который удовлетворял всех.

Государства – участники Конвенции 1951 г. согласились, что термин «беженец» должен применяться к лицам, признанным беженцами в соответствии с ранее принятыми международными соглашениями, а также к любому лицу, удовлетворяющему положениям п. 2 разд. А ст. 1 Конвенции, где говорится, что беженцем признается любое лицо, которое «в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Однако определение понятия «беженец» в Конвенции 1951 г. имело два ограничения: первое (временное) заключалось в том, что, согласно Конвенции, право считаться беженцем не распространялось на лиц, ставших таковыми в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г., а второе (географическое) – вышеупомянутые события могли означать либо «события, происшедшие в Европе до 1 января 1951 г.», либо «события, происшедшие в Европе или других местах до 1 января 1951 г.» [2, ст. 1 В (1)]. Наличие двух ограничений сильно затрудняло разрешение проблемы беженцев, исключая из сферы применения конвенции миллионы фактических беженцев.

Для разрешения возникших проблем в 1967 г. был принят Протокол, касающийся статуса беженцев<sup>2</sup>. Протокол снял положение Конвенции 1951 г. об ограничении срока 1951 г., что сделало Конвенцию подлинно универсальным соглашением. Протокол является отдельным юридическим документом, к которому любое государство

<sup>2</sup> Текст Протокола был одобрен резолюцией 2198(XXI) ГА ООН от 16 декабря 1966 г. Вступил в силу 4 октября 1967 г.



может присоединиться, не будучи участником Конвенции 1951 г. Любое присоединяющееся к Протоколу государство берет на себя обязательство применять положения Конвенции 1951 г. в отношении беженцев, подпадающих под ее определение, однако без ссылки на 1951 г. Если какое-либо государство присоединяется только к Протоколу, то оно не может внести географическую оговорку.

Кроме того, с момента подписания Конвенции 1951 г. государства признали, что не все беженцы включены в сферу применения Конвенции. Поэтому в Заключительном акте конференции полномочных представителей, на которой была подписана Конвенция 1951 г., государствам было рекомендовано применять ее положения к другим категориям беженцев, не подпадавших в то время под сферу ее применения.

Существование одновременно трех универсальных соглашений – Устава УВКБ, Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., которые содержат определения понятия «беженец», привело к возникновению еще одной правовой проблемы. Суть ее состоит в том, что в настоящее время существует две категории беженцев среди признанных таковыми на основе вышеуказанных международных документов.

Первая категория – так называемые мандатные беженцы. Это лица, которые рассматриваются УВКБ ООН беженцами на основе положений Устава. Это определение не зависит от государства убежища, являющегося участником Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. «Мандатные беженцы» могут получать помощь непосредственно от Управления. Однако они не могут пользоваться правами и льготами, предоставляемыми тем беженцам, которые не будут признаны беженцами государством – участником Конвенции 1951 г. (так называемым конвенционным беженцам). Данный термин применим к беженцам в соответствии с более широкой компетенцией Верховного комиссара, которая впоследствии была подтверждена Генеральной ассамблеей ООН.

Вторая категория – «конвенционные беженцы». Это лица, за которыми признан статус беженцев государством убежища,

являющимся участником Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967 г. Только в этом качестве они пользуются всеми правами и благами, которые государства обязались предоставлять беженцам на основе международного права.

Итак, чтобы лицо было признано беженцем на основе международного права, оно должно отвечать следующим условиям:

1) находиться за пределами страны своего происхождения;

2) испытывать вполне обоснованные опасения преследования;

3) эти опасения должны основываться на одном из пяти признаков – расы, религии, гражданства, принадлежности к какой-либо определенной социальной группе, политических убеждений;

4) оно не имеет возможности или желания пользоваться защитой страны своего происхождения или возвращаться в эту страну по причинам опасений преследования.

Рассмотрев универсальные соглашения, содержащие определения понятия «беженец», можем сделать следующие выводы:

- универсальные международно-правовые соглашения содержат схожие между собой правовые определения понятия «беженец»;

- недостаток данных определений заключается в том, что многие категории вынужденных мигрантов, признанные международным сообществом, прежде всего ООН, беженцами де-факто, остались за рамками определений данных соглашений, в частности палестинские беженцы;

- отсутствие правовой взаимосвязи между определениями понятия «беженец», закрепленными в универсальных соглашениях, явилось причиной появления нескольких категорий беженцев – «мандатных» и «конвенционных»;

- отсутствие нового определения понятия «беженец», которое учитывало бы современные тенденции миграционных потоков, появление новых категорий и форм вынужденной миграции лишает миллионы людей юридического основания для получения международной защиты и помощи не

только со стороны отдельных государств, но и всего международного сообщества;

- необходимо принятие срочных мер, направленных на разработку единообразного универсального определения понятия «беженец» и его юридическое закрепление в международных соглашениях.

### Список литературы:

[1] Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997.

[2] Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Действующее международное право. В трех томах / Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 1. М., 1997.

[3] Официальные отчеты Генеральной ассамблеи, вторая часть первой сессии. А/64/Add. 1. Нью-Йорк, 1947.

[4] Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев от 14 декабря 1950 г. // Действующее международное право. В трех томах / Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Том 1. М., 1997.

[5] *Sadrudin Aga Khan*. Legal Problems Relating to refugees and displaced persons. Hague Recueil, 1976. № 1.

[6] United States of America. Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Draft

Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons). Документ ООН E/AC32/L.4 (18 января 1950 г.).

### Spisok literatury:

[1] *Gaj S. Gudvin-Gill*. Status bezhenca v mezhdunarodnom prave. M.: YuNITI, 1997.

[2] Konvenciya o statuse bezhencev ot 28 iyulya 1951 g. // Dejstvuyushhee mezhdunarodnoe pravo. V trex tomax / Sostaviteli Yu.M. Kolosov, E'.S. Krivchikova. Tom 1. M., 1997.

[3] Oficial'ny'e otchety' General'noj assamblei, vtoraya chast' pervoj sessii. A/64/Add. 1. N'yu-Jork, 1947.

[4] Ustav Upravleniya Verxovnogo komissara OON po delam bezhencev ot 14 dekabrya 1950 g. // Dejstvuyushhee mezhdunarodnoe pravo. V trex tomax / Sostaviteli Yu.M. Kolosov, E'.S. Krivchikova. Tom 1. M., 1997.

[5] *Sadrudin Aga Khan*. Legal Problems Relating to refugees and displaced persons. Hague Recueil, 1976. N 1.

[6] United States of America. Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Draft Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons). Dokument OON E/AC32/L.4 (18 yanvary 1950 g.).

