

БЕЖЕНЦЫ — ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА XXI ВЕКА

Юрий Моргун

С учетом остроты проблемы беженцев, с целью привлечь внимание мировой общественности к тяжелому положению беженцев и приумножить усилия различных организаций и отдельных лиц по оказанию помощи беженцам Генеральная Ассамблея ООН единогласно постановила учредить **Всемирный день беженцев** и ежегодно отмечать его 20 июня.

"Мы в Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) благодарны Генеральной Ассамблее ООН за то, что она объявила день 20 июня первым в истории Всемирным днем беженцев. Беженцы заслуживают нашего признания и уважения. Уважение — это нечто большее, чем просто терпимость. Этот первый Всемирный день беженцев должен стать таким моментом, когда нужно остановиться и задуматься о том одиночестве и чувстве заброшенности, которое ощущают сегодня многие беженцы. И мы обязаны спросить себя, что мы в связи с этим можем сделать" [1].
Рууд Любберс, Верховный комиссар ООН по делам беженцев

Одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом в начале третьего тысячелетия, является проблема беженцев и перемещенных лиц.

"Проблема вынужденного перемещения людей относится к самым острым из тех, с которыми на протяжении всей своей истории сталкивается Организация Объединенных Наций. Одной из наиболее уязвимых групп населения в мире являются люди, перемещенные в результате конфликта, преследования или других нарушений прав человека. В течение всех 50 лет своего существования Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев играет ведущую роль в защите этих людей" [2].

"Реагируя на эту проблему, УВКБ ООН активизировало свои усилия в рамках предоставленного ему мандата по защите соответствующих групп населения" [3].

Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН

По состоянию на 1 января 2000 г., в мире насчитывалось 22,3 млн беженцев и других лиц, на которых распространяется мандат УВКБ ООН [4]. Более половины из них (11,7 млн) составляли беженцы, остальные — внутренне перемещенные лица (4,1 млн), возвратившиеся внутренне перемещенные лица (1,3 млн), возвратившиеся беженцы (2,5 млн), лица, ищущие убежища (1,2 млн), лица без гражданства и другие (1,5 млн).

Распределение в мире по годам лиц, попадающих в сферу деятельности УВКБ ООН, по состоянию на 1 января каждого года, характеризуется следующими цифрами: 1990 — 15 млн, 1991 — 17 млн, 1992 — 17 млн, 1993 — 19 млн, 1994 — 23 млн, 1995 — 27,5 млн, 1996 — 26 млн, 1997 — 23 млн, 1998 —

22,4 млн, 1999 — 21,5 млн, 2000 — 22,3 млн человек. Распределение по регионам лиц, подпадающих под мандат УВКБ ООН, по состоянию на 1 января 2000 года: Африка — 6,2 млн, Азия — 7,3 млн, Европа — 7,3 млн, Латинская Америка и Карибский бассейн — 0,1 млн, Северная Америка — 1,3 млн, Океания — 0,1 млн [9].

В настоящее время общепризнано, что проблема беженцев является глобальной и носит многосторонний характер. Соответственно и подходы к ее анализу, и методы решения должны учитывать все многообразие ее аспектов — от причин массового исхода до разработки необходимых мер реагирования в самых разнообразных ситуациях, как правило, неожиданно возникающих в связи с проблемой беженцев — от превентивных мер до оказания чрезвычайной помощи и мер содействия репатриации и интеграции беженцев.

Беженцы от древности до наших дней

Испокон веков людям практически во всех регионах мира нередко приходилось в поисках безопасности покидать свои дома и устремляться в другие места, чтобы избежать преследования, вооруженных конфликтов или политического насилия.

История человечества полна трагических страниц, связанных с беженцами. Еще в 695 г. до н. э. 50 тыс. человек бежали в Египет, спасаясь от ассирийской армии царя Сеннахериба, вступившей в Иудею. В начале новой эры около 300 тыс. готов бежали от нашествия кочевников-гуннов на земли Рима. Процесс распада под ударами варваров Великой Римской империи (410) сопровождался беспрецедентным до того исходом масс людей ("великое переселение народов"). В VIII—IX вв. в результате опустошительных вторжений викингов в Британию около 40 тыс. островитян бежали во Францию. Первый крестовый поход (1096—1099) вызвал массовый исход мусульман со "святых мест", захваченных рыцарями. Более 500 тыс. арабов и турок стали беженцами. Волны беженцев порождались не только войнами. Тысячи людей в Европе и Азии бежали от частых эпидемий чумы. Настоящее массовое бегство началось в первой половине XIII в., когда монгольские орды, сея смерть и разрушения, прошли от Тихого океана до Средиземного моря. Сотни и сотни тысяч китайцев, арабов, русичей, персов, поляков, венгров бежали в соседние страны, пытаясь спастись от страшного нашествия. В 1492 г. после вердикта короля и королевы Испании беженцами стали более 200 тыс. человек, не принявших христианство [5].

Миллионные массы беженцев породили Первая мировая война, период тридцатых годов и Вторая мировая война. С 1919 по 1939 г. из-за многочисленных войн, ожесточенных конфликтов и политических смут только в Европе оторванными от своих очагов оказались более 5 млн человек — русские, греки, турки, армяне, евреи, испанские республиканцы. Крупнейшее в современной истории перемещение населения происходило во время Второй мировой войны и в первые послевоенные годы. По приблизительным оценкам, в мае 1945 г. в Европе было более 40 млн перемещенных

Моргун Юрий Федорович — сотрудник Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь

лиц, не считая немцев, которые бежали от наступления советских войск на восток. Кроме того, в Германии находилось 11,3 млн подневольных рабочих и перемещенных лиц, в свое время угнанных в Германию на принудительные работы [6, 7]. Во время войны массовые перемещения людей происходили и за пределами Европы. В их числе были миллионы китайцев, перемещенных в занятых японскими войсками районах Китая.

Первой крупной связанной с беженцами проблемой после Второй мировой войны стало бегство из Марокко во время войны за независимость, а также исход беженцев из Венгрии в 1956 г. В эти же годы сотни тысяч китайцев бежали в Гонконг, тысячи жителей Тибета — в Индию, многие европейские беженцы оказались в бедственном положении в Шанхае.

Массовые перемещения людей в другие страны вызвали гражданские войны, вооруженные конфликты, этнические столкновения, национально-освободительная борьба, охватившие многие регионы планеты в последние десятилетия ушедшего века.

Процесс деколонизации Африки, набравший силу в 60-е гг., привел к появлению большого количества беженцев. Во время войны за независимость Алжира многие жители бежали в Марокко и Тунис. После того как в 1962 г. Алжир обрел независимость, в страну вернулись около 250 тыс. беженцев. Это была первая операция УВКБ ООН по массовой репатриации. В эти же годы появилось много беженцев к югу от Сахары, особенно в Руанде, Конго и в других странах. Их было так много, что вместо того, чтобы рассматривать конкретные дела отдельных беженцев, УВКБ ООН было вынуждено заниматься массовыми потоками беженцев [4].

В 1971 г. война, в результате которой Бангладеш обрела независимость, вынудила, по оценкам, 10 млн жителей Бангладеш бежать в Индию. Во второй половине XX в. это было самое крупномасштабное одновременное перемещение беженцев. До настоящего времени это наиболее крупная гуманитарная чрезвычайная ситуация, в урегулировании которой принимало участие УВКБ ООН. После окончания боевых действий УВКБ ООН содействовало организации массовой репатриации беженцев в Бангладеш. В 1973 г. УВКБ ООН оказывало помощь многочисленным группам беженцев в одном из самых крупномасштабных обменов населением в истории — между Бангладеш и Пакистаном [4].

В результате произошедших в середине 70-х гг. политических потрясений возникли массовые перемещения беженцев из Камбоджи, Лаоса и Вьетнама. Исход населения из Индокитая продолжался более двух десятилетий — за это время свои страны покинули более 3 млн человек. При содействии УВКБ ООН 2 млн из них осели в других странах, в том числе в США — около 1,3 млн человек. Во время этого кризиса УВКБ ООН участвовало в сооружении лагерей для камбоджийских, лаосских и вьетнамских беженцев и в управлении ими, а также помогало в разработке новых мер по борьбе с пиратством и спасению людей на море для защиты вьетнамских "людей в лодках" [4].

В 80-е гг., когда "холодная война" стала более ожесточенной, а вовлеченность сверхдержав в различных регионах мира в гражданские войны превратила их в непрекращающиеся заочные противостояния, конфликты вызвали новые волны беженцев и перемещенных лиц, особенно в регионе Африканского Рога, в Азии и Центральной Америке. В этот период наибольшее число людей бежало из Афганистана. Начавшаяся в 1979 г.

война вынудила более 6 млн афганцев искать убежище в Иране и Пакистане [4].

К этому времени относится также первый крупный опыт работы УВКБ ООН в Южной Америке. Результатом свержения избранного демократическим путем правительства Сальвадора Альенде в Чили в 1973 г. и установления режима военной хунты в Аргентине в 1974 г. стало появление тысяч беженцев. В обоих случаях значительные их группы осели в Европе, Северной Америке и других частях света.

После окончания "холодной войны" был проведен ряд крупномасштабных операций по репатриации. Начиная с 1989 г. в Намибии, Камбодже, Сальвадоре, Гватемале и Мозамбике осуществлялся ряд операций УВКБ ООН. В отличие от предыдущих операций по репатриации, где участие УВКБ ООН заканчивалось вскоре после возвращения беженцев в свои страны, в Камбодже, Мозамбике и Сальвадоре функции УВКБ ООН были расширены и Управление принимало участие в проведении целого спектра мер по защите лиц, возвращающихся в родные места, а также других групп населения по оказанию им помощи в реинтеграции и восстановлении жизненного уклада.

В 1991 г. после распада СССР на территории страны начались массовые перемещения населения, характеризующиеся сложными взаимосвязями между миграцией и вынужденным перемещением. В 90-е гг. до 9 млн человек были вынуждены покинуть родные места. В первой половине 90-х гг. появились потоки беженцев и перемещенных лиц в результате межэтнических и сепаратистских вооруженных конфликтов в Закавказье и Средней Азии — в Сумгаите, Нагорном Карабахе, Абхазии, Южной Осетии, Таджикистане, Приднестровье, во второй половине 90-х гг. — в Чечне [4].

В 1993 г. в рамках СНГ принято Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, в котором к беженцам прибавилась еще одна категория лиц, неизвестная ранее в международно-правовой терминологии, — "вынужденные переселенцы".

Потрясения 90-х гг. привели к стремительному расширению функций УВКБ ООН и проводимых им операций, поскольку международное сообщество зачастую ожидало от этой организации решения самых болезненных проблем. УВКБ ООН стало принимать все более активное участие в оказании помощи внутренне перемещенным лицам и другим группам населения, затронутым войной.

Крупной чрезвычайной ситуацией 90-х гг. было также массовое бегство курдов из северной части Ирака в 1991 г. после подавления правительством Ирака восстания курдов. Крупномасштабная чрезвычайная ситуация возникла в 1991 г. на Балканах. Сопряженный с насильем распад Югославии привел к самому крупному в Европе со времен Второй мировой войны кризису, связанному с беженцами. В 1999 г. на Балканах разразился новый кризис. Около 800 тыс. косовских албанцев бежали в Албанию и Македонию. После размещения в Косово возглавляемых НАТО сил на протяжении трех месяцев в результате процесса, получившего название "обратная этническая чистка", Косово вынуждены были покинуть около 200 тыс. сербов и представителей других меньшинств [4].

В бывшей Югославии главное место в деятельности УВКБ ООН продолжает занимать оказание помощи примерно 1,8 млн человек, которые по-прежнему являются перемещенными лицами и находятся как в самом регионе, так и за его пределами. Конфликт в Ко-

сово и сохраняющаяся напряженность в Придунайском районе Хорватии потребовали от УВКБ ООН восстановления своего присутствия в регионе для оказания помощи лицам, покидающим эти районы. Исключительные по сложности задачи встали перед УВКБ ООН в связи с новой вспышкой конфликта в Косово весной 1999 г.

В 90-х гг. возникли чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами, в Африке: исход 2 млн руандийцев в Заир, Танзанию, Бурунди и Уганду после геноцида в Руанде в 1994 г.; конфликт в Сомали, приведший к массовому перемещению и расселению населения по миру; чрезвычайная ситуация в Западной Африке. Кризис, связанный с беженцами, разразился в 1999 г. в Восточном Тиморе.

Чтобы обратить внимание на масштабы, драматизм и колоссальные трудности разрешения связанных с беженцами кризисов, рассмотрим несколько подробнее в определенной степени типичный пример — ситуацию с беженцами в Руанде. На "полях смерти" в Руанде в 1994 г. были убиты сотни тысяч людей. Но этот очевидный факт был признан с опозданием. Во время посещения региона по окончании конфликта госсекретарь США Мадлен Олбрайт отступила от официальной версии и дала более верную оценку: "Мы, международное сообщество, должны были проявить больше активности, когда бесчинства и зверства в Руанде только начались в 1994 г., и назвать вещи своими именами, открыто признав, что это — геноцид" [27]. Уже само число жертв резни определило все последующие события, а также принципиальное отличие кризиса в районе Великих озер от других чрезвычайных ситуаций, требующих гуманитарной помощи. После этой бойни более 2 млн руандийцев покинули родину. Многих к этому подтолкнули или принудили прежние лидеры, но большинство не нуждалось в принуждении — они были потрясены событиями, которые произошли у них на глазах, и боялись оказаться жертвами возмездия.

Условия жизни в лагерях в Танзании и Восточном Заире часто были ужасающими, и большое число руандийцев стремилось вернуться из изгнания. Когда в 1996 г. во время быстро распространявшегося в Заире мятежа лагеря в Киву близ города Букаву были разогнаны, сотни тысяч людей предпочли рисковать жизнью в джунглях Центральной Африки, лишь бы избежать неведомого будущего в Руанде [27].

Неизвестно, сколько людей было убито во время повальной резни или в результате целенаправленных актов возмездия в 1994 г.

Краткая хронология трагических событий чрезвычайной ситуации с беженцами в Руанде в определенной степени типична и подобна многим другим связанным с беженцами кризисам:

21 октября 1993 г. Мельхиор Ндадайе, первый демократически избранный президент Бурунди, убит восставшими солдатами. В отместку по стране прокатилась волна убийств, и 700 тыс. хуту бегут в Руанду, Танзанию и Заир, спасаясь от репрессий со стороны армии.

6 апреля 1994 г. Президенты Руанды и Бурунди гибнут при таинственных обстоятельствах, когда их самолет терпит аварию при полете к аэропорту Кигали, столицы Руанды. Руандийские солдаты и вооруженные формирования "интерахамве" начинают повальные обыски, развязывают геноцид — уничтожено от 500 тыс. до 1 млн человек.

28 апреля 1994 г. Спасаясь бегством, почти четверть миллиона руандийцев за одни сутки переходят

границу по мосту через реку Русумо в Нгару, Танзания. Этот первый исход беженцев хуту — самое массовое и быстрое перемещение беженцев в современной истории. Во время трагического исхода беженцев из Руанды в Заир в 1994 г. общее число лиц, квалифицированных как беженцы, только за одну неделю возросло до 1,2 млн человек [8].

14 июля 1994 г. Положение становится все тревожнее. Всего за четыре дня более 1 млн руандийцев хлынули через границу в городок Гома в Восточном Заире. Начинается эпидемия холеры, за считанные недели в перенаселенных грязных лагерях умирают 50 тыс. человек. Только в течение первых двух недель предпринимаются колоссальные усилия по оказанию международной помощи, которая обошлась в 2 млрд дол.

Август 1994 г. УВКБ ООН организует первую репатриацию из г. Гома. На следующий день экстремисты нападают на других беженцев, ожидающих возвращения на родину. Стремясь сохранить политический и военный контроль над беженцами в лагерях в Заире и Танзании, "интерахамве" ежедневно запугивают и убивают людей.

Январь 1995 г. Международное сообщество продолжает игнорировать призывы отделить бывших руандийских солдат от настоящих беженцев. УВКБ ООН нанимает 1500 военнослужащих заирской армии для осуществления полицейских функций в лагерях Гома, Букаву и Увира.

Июль 1996 г. Из лагеря в Северном Бурунди успевают насильно репатриировать 15 тыс. руандийцев, прежде чем под давлением международной общественности высылку удастся приостановить. После военного переворота в столице Бурунди Бужумбура 25 июля оставшиеся 65 тыс. руандийцев подают в УВКБ ООН просьбы о возвращении домой, поэтому в августе операция в Бурунди завершается [27].

13 октября 1996 г. В Восточном Заире вспыхивает восстание, в ходе которого позднее будут разрушены все лагеря беженцев и свергнут Мобуту Сесе Секо. Первым подвергается нападению лагерь Рунино к северу от Увиры, и его население вынуждено спасаться бегством. В дальнейшем это повторялось снова и снова в разных лагерях.

15 ноября 1996 г. Сотрудники УВКБ ООН эвакуируются из Гомы, затем, когда беженцы начинают покидать лагерь Мугунга к западу от города, возвращаются. Всего за несколько дней 600 тыс. руандийцев возвращаются на родину, но многие бывшие руандийские солдаты и "интерахамве" уходят на запад, в глубь Заира.

Декабрь 1996 г. С помощью танзанийских войск отправляют домой первую партию из числа 500 тыс. беженцев, находившихся в Танзании.

17 марта 1997 г. Работники гуманитарных организаций ищут беженцев, спасающихся в джунглях Заира. Первые из 62 тыс. беженцев, содержавшихся в лагере Тинги-Тинги, отправляются самолетами домой. На этом этапе были репатрированы примерно 185 тыс. человек, но в Центральной Африке остались еще многие тысячи беженцев, судьба которых так и осталась неизвестной [27].

"Как бывший сотрудник УВКБ ООН, я своими глазами видел, в каком отчаянном, безвыходном положении оказывались во многих случаях люди, вынужденные покинуть родные места" [9].
Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН

В то время как мировое сообщество сосредоточило свое внимание на событиях в Руанде, один разрушительный кризис следовал за другим и в соседней стране Бурунди. За 90-е гг. на территории, которую когда-то за живописный ландшафт называли африканской Швейцарией, в ходе межэтнических конфликтов было убито не менее 150 тыс. человек. Сотни тысяч людей солдаты согнали в специальные лагеря, где они страдали от недоедания и болезней. Многие бежали в соседние страны. Тень геноцида и сегодня продолжает омрачать попытки восстановить Руанду, а в соседней Бурунди за последние несколько лет в ходе таких же вспышек насилия было убито 150 тыс. человек, что в других странах мира прошло почти незамеченным. Очевидно, что процесс достижения примирения потребует, помимо всего прочего, и очень длительного времени.

Во время своей гуманитарной деятельности в Руанде и Бурунди в общей сложности 36 сотрудников УВКБ ООН на местах и членов их семей были преднамеренно убиты, или умерли, выполняя свою работу, или пропали без вести.

В Атамбуа, Восточный Тимор, во время разразившегося в 1999 г. острого кризиса, при исполнении служебных обязанностей трагически погибли сотрудники УВКБ ООН Самсон Арегахен (Эфиопия), Карлос Каперес (США) и Перо Симундза (Хорватия).

В XX в. проблема беженцев стала настолько острой, что международное сообщество в лице Лиги Наций, а затем Организации Объединенных Наций больше не могло оставлять ее без внимания. Столкнувшись после Первой мировой войны с острой проблемой беженцев, мировое сообщество из гуманитарных соображений стало принимать на себя функции по защите беженцев и предоставлению им помощи. Вопрос о беженцах стал рассматриваться как международная проблема, которую необходимо решать на международном уровне. Первые согласованные международные усилия по оказанию помощи беженцам стали предприниматься в период между Первой и Второй мировыми войнами.

Лига Наций

Официально международные усилия по оказанию помощи беженцам были впервые предприняты в августе 1921 г., когда Международный комитет Красного Креста обратился к Лиге Наций с призывом помочь более чем миллиону российских беженцев, вынужденных покинуть свои дома в ходе гражданской войны в России, многие из которых просто голодали. Лига Наций откликнулась на этот призыв и назначила знаменитого полярника-исследователя Фритъофа Нансена из Норвегии Верховным комиссаром Лиги Наций по проблемам российских беженцев в Европе. Нансен проявил себя выдающимся первопроходцем в деле международной помощи беженцам. Впоследствии Ф. Нансен активно занимался греческими, болгарскими и армянскими беженцами, а также другими группами беженцев.

На долю Ф. Нансена выпала исключительно трудная задача по определению правового статуса российских беженцев и организации для них либо трудоустройства в принимающих странах, либо возвращения на родину. На решение этой сложнейшей задачи Лига Наций выделила 4 тыс. фунтов стерлингов. Ф. Нансеном был создан аппарат, который впоследствии составил основу структуры УВКБ ООН, — Бюро Верховного комиссара

в Женеве с представительствами на местах в принимающих странах. По вопросам трудоустройства беженцев Ф. Нансен тесно сотрудничал с Международной организацией труда, в результате чего удалось помочь найти работу примерно 60 тыс. беженцев.

Особое внимание Ф. Нансен уделял правовой защите беженцев. Он организовал международную конференцию, на которой было решено выдавать беженцам проездные и удостоверяющие личность документы, которые впоследствии окрестили "нансеновскими паспортами".

После срыва переговоров с Советским Союзом о репатриации российских беженцев Ф. Нансен возглавил усилия по принятию дополнительных мер, направленных на обеспечение надежного правового статуса беженцев в принимающих странах. Заключенные в те годы первые юридические соглашения впоследствии легли в основу Конвенций о статусе беженцев, заключенных в 1933 и 1951 гг.

В 1922 г. Ф. Нансен непосредственно занимался разрешением и другой кризисной ситуации, связанной с судьбой почти 2 млн беженцев — жертв войны между Грецией и Турцией. Он незамедлительно направился в этот регион, чтобы на месте скоординировать международные усилия по оказанию помощи беженцам. Находясь в Греции, Ф. Нансен подчеркивал, что в политических спорах Верховный комиссар всегда должен сохранять нейтральную позицию. И хотя Ф. Нансен считал виновной в возникновении этого кризиса Турцию, он встречался с официальными представителями обеих сторон и организовал помощь как греческим, так и турецким беженцам. Впоследствии Лига Наций поручила Ф. Нансену организацию расселения бежавших из Турции этнических греков в западной части Франции.

В последние годы жизни Ф. Нансен приложил много усилий, чтобы получить заем на организацию переселения армянских беженцев в Советский Союз. Однако сильные антикоммунистические настроения потенциальных доноров помешали ему достичь этой цели.

Ф. Нансен оказал исключительное влияние на последующие международные усилия по защите интересов беженцев. В 1922 г. Ф. Нансену за его выдающуюся результативную деятельность была присуждена Нобелевская премия мира. С 1954 г. УВКБ ООН ежегодно награждает учрежденной им медалью Ф. Нансена отдельных лиц или группы лиц, которые внесли выдающийся вклад в оказание помощи беженцам.

После кончины Ф. Нансена в 1930 г. начатую им работу продолжили Международное управление Ф. Нансена и Межправительственный комитет по делам беженцев во главе с Верховным комиссаром по делам беженцев.

В 30-е гг. международное сообщество столкнулось с проблемой, возникшей в связи с массовым бегством людей из нацистской Германии. И хотя Лига Наций отказалась от непосредственного финансирования помощи беженцам, она все же назначила американского профессора и журналиста Джеймса Макдональда независимым Верховным комиссаром по делам беженцев из Германии. Чтобы организовать расселение еврейских беженцев, Макдональд в 1933—1935 гг. вел борьбу против ограничений на иммиграцию, существовавших во многих странах мира. Особенно полезной оказалась его деятельность по координации работы различных добровольных организаций, в результате которой были получены значительные средства на помощь беженцам. За два года работы в качестве Верховного комиссара он помог расселить в Палестине и других местах 80 тыс. беженцев [4].

В сентябре 1935 г. перед Макдональдом встала самая тяжелая проблема, связанная с принятием нацистами так называемых нюрнбергских законов. По этим законам евреи в Германии лишались гражданства и права голоса. Кроме того, нацисты поощряли немцев к тому, чтобы те увольняли работающих у них евреев, и к бойкоту принадлежащих евреям предприятий. Поскольку гонения усиливались, из страны хлынул поток беженцев. Разочарованный тем, что Лига Наций отказывалась принимать решительные меры в отношении нацистской Германии, Макдональд 27 декабря 1935 г. подал в отставку. В письме, которое широко публиковалось в то время в печати многих стран, он предупреждал: "Когда внутренняя политика государства угрожает людям полным попранием их человеческого достоинства, соображения дипломатической корректности должны отступить перед соображениями элементарной человечности. Я проявил бы малодушие, если бы не привлек внимание к сложившейся сегодня ситуации и не обратился с призывом о том, чтобы мировая общественность, действуя через Лигу Наций... предприняла шаги с целью не допустить этой реальной трагедии, а также других, уже угрожающих человечеству" [4]. Несмотря на усилия Макдональда, его призыв к прямому вмешательству в события в Германии не возымел действия. Лига Наций по-прежнему рассматривала обращение с евреями в Германии как чисто внутреннее дело Германии. И хотя предпринятые Макдональдом попытки успеха не принесли, он является одним из тех, кто первыми осознали необходимость решительных политических мер для устранения первопричины исхода беженцев — нарушения прав человека — и выступили за принятие таких мер.

Модель международных действий по защите беженцев была установлена Лигой Наций и подтверждена принятием ряда международных соглашений по этой проблеме: Соглашений от 12 мая 1926 г. [12], 30 июня 1928 г. [13], Конвенции от 28 октября 1933 г. [10] и 10 февраля 1938 г. [14], Протокола от 14 сентября 1939 г. [15]. Согласно этим документам, беженцы каждой категории определялись по национальной принадлежности или территории, которую они покинули, а также в связи с отсутствием дипломатической защиты со стороны своей страны.

ЮНРРА и МОБ

Предшественниками УВКБ ООН были также Администрация Объединенных Наций по вопросам помощи и восстановления (ЮНРРА, 1943—1947) и Международная организация по делам беженцев (МОБ, 1947—1952).

Еще до окончания Второй мировой войны и официального учреждения ООН в июне 1945 г. союзные державы, в том числе Советский Союз, озабоченные проблемой колоссального перемещения людей в опустошенной войной Европе, с целью разрешения этой проблемы учредили в ноябре 1943 г. Администрацию Объединенных Наций по вопросам помощи и восстановления. ЮНРРА помогала не только беженцам, покинувшим свои страны, а всем, кто оказался перемещенным в результате войны. В 1944—1945 гг. ЮНРРА оказала чрезвычайную помощь тысячам беженцев и перемещенных лиц. По окончании войны, с мая по сентябрь 1945 г., ЮНРРА оказала содействие в репатриации примерно 7 млн человек [16].

Одной из главных проблем послевоенного периода стало нежелание многих беженцев возвращаться в

страны своего происхождения. В самой ООН вопрос о репатриации обсуждался как важная политическая проблема. Это была одна из проблем, вызывавших наиболее острые споры в Совете Безопасности ООН в первые годы его существования. Дискуссии на эту тему затрагивали саму основу коренных идеологических расхождений, разделявших в то время Восток и Запад.

Суть заключалась в том, должны ли люди иметь право сами выбирать страну проживания, бежать от притеснений и открыто выражать свое мнение. В конце концов правительство США, которое обеспечивало 70 % финансирования ЮНРРА и основную часть ее руководства, отказалось продлить ее мандат после 1947 г. и продолжать оказание ей финансовой поддержки. Несмотря на упорное сопротивление стран восточного блока, США настойчиво требовали создания вместо ЮНРРА новой организации по делам беженцев, уже с иной ориентацией.

В июле 1947 г. как непостоянное специализированное учреждение ООН была создана Международная организация по делам беженцев. Хотя деятельность МОБ ограничивалась оказанием помощи европейским беженцам, она была первым международным органом, который занимался в комплексе всеми аспектами проблем беженцев. Ее функции охватывали репатриацию, установление личности, регистрацию и классификацию, заботу и помощь, правовую и политическую защиту, транспортировку, переселение и обустройство на новом месте. Однако за этими многочисленными функциями скрывалось явное смещение приоритетов в политике — от репатриации, проводившейся ЮНРРА, к переселению людей из стран, где они нашли убежище, в третьи страны. Такая смена акцента — с репатриации на переселение — вызвала критику со стороны государств восточного блока. В конечном счете МОБ помогла репатрироваться всего 73 тыс. человек по сравнению с более чем 1 млн тех, кто при ее поддержке смог переселиться в другие страны. Большинство из них уехали в США, принявшие свыше 30 % от общего числа переселенных, Австралию, Израиль, Канаду и различные страны Латинской Америки. МОБ не смогла до конца решить проблему беженцев. В конце 1951 г. около 400 тыс. человек все еще оставались в Европе в качестве перемещенных лиц, и в феврале 1952 г. МОБ официально прекратила свое существование [21]. По общему признанию, международное сотрудничество в решении проблем беженцев следовало продолжать, но главный спорный вопрос заключался в том, какие цели должно преследовать такое сотрудничество.

В 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН определила основные принципы действий относительно беженцев: проблема беженцев является международной по своему размаху и характеру; любой беженец или перемещенное лицо, добровольно выразившие весомые причины своего нежелания вернуться на родину, не должны принуждаться к этому; будущее таких беженцев и перемещенных лиц должно стать объектом деятельности международного органа, который необходимо было создать; основной задачей являлось содействие всеми возможными мерами возвращению беженцев в их страны.

Одновременно с принятием институциональных мер по разрешению проблемы беженцев международное сообщество разработало правовые рамки деятельности в этой области. Международное право беженцев в основном включает международные документы, которые определяют основные стандарты обращения с беженца-

ми. Само международное право беженцев, как гуманитарное право, является фактически одной из категорий прав человека в специфических обстоятельствах.

Создание УВКБ ООН

В конце 40-х гг. в ходе "холодной войны" обострилось противостояние блоков, которое стало главным фактором международных отношений на протяжении последующих сорока лет. Новые события и кризисы (образование двух отдельных германских государств, создание Организации североатлантического договора, приход к власти во многих странах, от Китая до Чехословакии, коммунистов, начало войны в Корее в 1950 г.) порождали все новые потоки беженцев. Становилось все более очевидным, что проблема беженцев — не временное послевоенное явление.

Все переговоры в рамках ООН по вопросу о создании нового органа ООН по делам беженцев пронизывали идеологические разногласия эпохи "холодной войны". Предложения об учреждении такого специализированного органа выдвигали обеспокоенные создавшейся ситуацией различные стороны, в том числе Международный комитет Красного Креста (МККК). СССР и его союзники негативно относились ко многим из этих переговоров. Много разногласий было и между самими западными странами. США настаивали на создании временного органа с четко определенными функциями и структурой, прежде всего для защиты оставшихся беженцев, которыми занималась МОБ, до момента их переселения на постоянное место жительства. Государства же Западной Европы, которые несли основное бремя, связанное с беженцами, а также Пакистан и Индия, которые приняли миллионы беженцев после раздела Индии в 1947 г., выступали за создание сильного, постоянного, многоцелевого органа по делам беженцев [4].

Итогом этих дискуссий стало компромиссное решение. В декабре 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН (36 голосов "за", 5 "против" и 11 воздержавшихся) приняла решение учредить Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) первоначально на трехлетний срок, начиная с 1 января 1951 г. [17]

Устав УВКБ ООН, принятый Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1950 г. [18], отражал консенсус, достигнутый не только между США и другими западными государствами и странами восточного блока, но и между различными подходами США, с одной стороны, и западноевропейских стран — с другой, в отношении ближайших приоритетов.

Статья 2 Устава УВКБ ООН гласит, что деятельность Верховного комиссара "совершенно аполитична по своему характеру, она носит гуманный и социальный характер и касается, как общее правило, лишь отдельных групп и категорий беженцев". Акцент на аполитичном характере деятельности Верховного комиссара сыграл главную роль в том, что организация смогла работать как в условиях напряженности периода "холодной войны", так и во время последующих вооруженных конфликтов. Существует также мнение, что этот акцент прежде всего был призван смягчить пагубные последствия раскола в 50-х гг. мира на два лагеря и предотвратить паралич ООН в решении проблемы беженцев в тот период [19]. Вместе с тем, поскольку УВКБ ООН является организацией системы ООН, который формально находится под контролем Генеральной Ас-

самблеи, оно не может быть полностью независимым от политических органов ООН [20]. Продолжающаяся дискуссия по этому вопросу ведется в основном из-за отсутствия четкого определения того, что является "гуманитарной" акцией, а что — "политической".

Были определены две главные функции УВКБ ООН: во-первых, обеспечивать беженцам международную защиту и, во-вторых, прилагать усилия для нахождения долговременных решений проблем беженцев путем оказания государствам содействия в их добровольной репатриации или ассимиляции в новых общинах.

Конвенция 1951 г. о статусе беженцев

Основными документами, определившими процедуры и критерии определения статуса беженца, являются Конвенция 1951 г. о статусе беженцев [11] и Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев [22], принятые в связи с потребностью дать юридическое определение статуса беженцев в новых послевоенных условиях. Конвенция была принята на Конференции полномочных представителей ООН 28 июля 1951 г. и вступила в силу 21 апреля 1954 г.

В Конвенции [11] дано определение понятия "беженец", под которым понимается лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится за пределами страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего предыдущего проживания в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. В Конвенции предусмотрены обязательства беженцев относительно страны, в которой они находятся: подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, которые предпринимаются для поддержания общественного порядка. В Конвенции подчеркнута недопустимость дискриминации по признакам расы, религии или страны происхождения. Конвенция определила правовой статус беженцев, в частности личностный статус. Раздел III Конвенции регулирует занятия, приносящие прибыль, включая работу по найму, работу в собственном предприятии, свободные кредиты, а также проблемы социальной защиты (систему найма, жилищный вопрос, образование, трудовое законодательство). Конвенция предусматривает административные меры содействия беженцам.

Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев

Со временем в связи с возникновением новых ситуаций с беженцами появилась необходимость в расширении применимости положений Конвенции к новым беженцам. Был разработан специальный Протокол, касающийся статуса беженцев [22]. После рассмотрения Генеральной Ассамблеей ООН он был открыт для присоединения 31 января 1967 г. и вступил в силу 4 октября 1967 г. Присоединяясь к Протоколу, государства берут на себя обязательство применять основные положения Конвенции в соответствии с приведенным в ней определением, уже не ограничиваясь 1951 г. Содержание договоренностей стран — участниц Прото-

кола сформулировано в 11 статьях. Протокол фиксирует обязательства стран-участниц сотрудничать с ООН в делах, касающихся беженцев, и определяет направление такого сотрудничества (стст. 2, 3, 4, 6, 7).

Конвенция 1951 г. [11] и Протокол 1967 г. [22] содержат три основных типа положений: положения, дающие основополагающие определения того, кто является (или не является) беженцем; положения, определяющие правовой статус беженца, его права и обязанности в стране убежища; и положения, связанные с имплементацией документов с административной и дипломатической точек зрения. Статья 35 Конвенции и статья 2 Протокола содержат обязательства государств сотрудничать с УВКБ ООН относительно выполнения ими своих функций и содействовать применению положений этих документов.

Деятельность УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев было создано по решению Генеральной Ассамблеи ООН в 1950 г. и начало свою деятельность 1 января 1951 г. Устав УВКБ ООН [23] утвержден 1 января 1951 г. в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи ООН, он является дополнением к резолюции 428(V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г. [24]. Согласно Уставу, Верховный комиссар назначается с целью обеспечения под эгидой ООН международной защиты беженцев, подпадающих под компетенцию этого Управления. В Уставе содержится определение тех лиц, на которых распространяется компетенция Верховного комиссара, которое совпадает (хотя и не идентично) с определением, содержащимся в Конвенции 1951 г. [11].

В соответствии с Уставом, Верховный комиссар компетентен решать проблемы беженцев независимо от временных либо географических границ. Таким образом, лицо, соответствующее критериям Устава УВКБ ООН, пользуется защитой ООН, которую обеспечивает Верховный комиссар, независимо от того, присоединилась ли страна его пребывания к Конвенции 1951 г. [11] и Протоколу 1967 г. [22] или нет, и независимо от того, признается ли это лицо беженцем этой страной или нет. Беженец может оказаться в стране, которая не присоединилась к Конвенции 1951 г. [11] или к Протоколу 1967 г. [22], или может быть исключен из признания его беженцем по причине временных или географических ограничений, приведенных в Конвенции [11]. Тем не менее это лицо подпадает под защиту Верховного комиссара в соответствии с Уставом УВКБ ООН, рассматривающегося как власть, которой поручено обеспечение международной защиты беженцев, содействие подписанию и ратификации государствами международных конвенций по защите беженцев, а также — контроль за их применением.

Устав УВКБ ООН [23] (ст. II, п. 9) также предусматривает охват в ходе своей деятельности и небегенцев. Согласно данному положению, УВКБ ООН зачастую привлекалось к защите и помощи возвращенцам (лицам, которые были объектом заботы УВКБ ООН, когда находились вне пределов страны своего происхождения, и которые оставались под его опекой в течение ограниченного периода времени после возвращения домой), некоторым внутренне перемещенным лицам (лицам, которые бежали из своего дома, но остались в границах своих стран), а также другим лицам, живущим в условиях, схожих с условиями проживания

беженцев вне пределов стран своего происхождения, но формально не признанным в качестве беженцев (таким, как жертвы войны в бывшей Югославии и различные группы в странах Содружества Независимых Государств).

Одна из уставных задач УВКБ ООН — поиск долгосрочных решений проблемы беженцев. Право и политика относительно беженцев имеют в своем распоряжении как превентивные меры, так и меры, направленные на исправление ситуации. Массовых потоков беженцев можно избежать посредством уважения прав человека, включая экономические права, в странах исхода беженцев. Меры, направленные на улучшение ситуации, включают добровольную репатриацию или, если репатриация невозможна, натурализацию в принимающей стране либо переселение в третью страну. УВКБ ООН активно сотрудничает с Центром по правам человека по разработке решений, направленных на обеспечение максимального уважения прав беженцев во всем мире.

Обеспечение международной защиты беженцев путем содействия в подписании и ратификации международных конвенций по защите беженцев, а также наблюдение за выполнением международных конвенций по защите беженцев поручены УВКБ ООН на основе признания того положения, что эффективность координации мер, предпринимаемых для разрешения проблемы беженцев, зависит от сотрудничества государств с Верховным комиссаром [5, преамбула].

В современном международном праве Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г. к ней являются основными международно-правовыми актами по защите беженцев.

Конвенция и Протокол получили широкое международное признание, в настоящее время их участниками являются 122 государства. Конвенционное определение беженцев имплементировано в законодательство большинства стран [7], в том числе в Закон о беженцах [8] Республики Беларусь, ратифицировавшей Конвенцию в мае 2001 г., ситуация в области миграции в которой в последние годы весьма напряженная [4].

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказало помощь миллионам беженцев в Европе после окончания Второй мировой войны. По мере роста числа беженцев на протяжении последующих десятилетий во всех уголках земного шара УВКБ ООН помогло более 50 млн людей начать новую жизнь в других странах или вернуться на свое прежнее место жительства, за что было дважды удостоено Нобелевской премии мира. Сегодня штат из почти 5 тыс. сотрудников и представителей УВКБ ООН в 120 странах мира оказывают помощь более чем 20 млн человек [4]. Основной задачей УВКБ ООН является международная защита — гарантирование беженцам того, чтобы ни один из них не был насильственно возвращен в страну, где он имеет основания опасаться преследования, а также обеспечение защиты основных прав беженцев. Целью УВКБ ООН является решение проблемы путем переселения беженцев в другую страну или их возвращения домой, если условия позволяют это сделать. В последние десятилетия проблема перемещенных лиц намного усложнилась, и УВКБ ООН расширило свои функции. В настоящее время оно оказывает помощь не только беженцам, но и другим группам лиц, например, лицам, перемещенным внутри своей страны, или возвра-

щающимся лицам. УВКБ ООН стало одной из главных гуманитарных организаций по оказанию гуманитарной помощи при возникновении крупнейших чрезвычайных ситуаций во всем мире за всю послевоенную историю: в Боснии и Герцеговине, в районе Великих озер в Африке, в Тиморе, в Косово и в других районах.

Первый послевоенный кризис, связанный с беженцами, произошел в 1950 г., когда 200 тыс. беженцев, в основном женщины и дети, бежали из Марокко в Тунис, спасаясь от войны за независимость с Францией. В октябре 1956 г. УВКБ ООН столкнулось с чрезвычайной ситуацией в мирное время в Австрии, когда свою родину покинули 200 тыс. венгров [4].

К окончанию эры колониализма в Африке в 60-х гг. стали разгораться конфликты во многих районах континента. Миллионы людей были вынуждены покинуть места своего проживания на Африканском Роге и в соседних странах, включая многих жителей Эфиопии, бежавших в Судан. Наиболее массовый исход беженцев в XX в. произошел в 1971 г., когда 10 млн людей бежали в Индию из-за войны в Восточном Пакистане (Бангладеш). УВКБ ООН координировало международную помощь. В 1975 г. начался исход вьетнамцев на лодках, и за прошедшую четверть века тысячи людей были либо переселены за границу, либо добровольно вернулись во Вьетнам. Политические репрессии и насилие, распространившиеся в странах Центральной Америки в 80-е и 90-е гг. вынудили покинуть Гондурас потоки беженцев. Впоследствии многие из Сальвадора вернулись в Гондурас. В начале 80-х гг. началась трагедия беженцев в Афганистане, когда 6 млн человек, спасаясь от войны, бежали в Пакистан и Иран [4]. Одной из самых успешных за последнее время программ по реинтеграции беженцев стала интеграция миллионов жителей Мозамбика, которым пришлось покинуть родину в результате гражданской войны в 80—90-х гг. В 90-е гг. в Боснии и Герцеговине УВКБ ООН оказало помощь 3,5 млн человек во время конфликта, охватившего бывшую Югославию и вызвавшего массовое переселение и повсеместные разрушения. Одной из самых сложных чрезвычайных ситуаций в истории УВКБ ООН был кризис в районе африканских Великих озер, который начался в 1994 г. (Заир) и вынудил покинуть свою родину миллионы людей. К концу тысячелетия около 1 млн человек бежали из Косово в сопредельные страны [4]. Приступив к выполнению операции в Косово в июне 1999 г., УВКБ ООН помогло вернуться домой более чем 800 тыс. косоварских беженцев. Более 160 тыс. беженцев вернулись в Восточный Тимор с тех пор, как УВКБ ООН и МОМ начали программу по репатриации в октябре 1999 г. Это лишь фрагменты колоссальной работы, выполненной УВКБ ООН зачастую в экстремальных ситуациях.

С крайне напряженной ситуацией, связанной с беженцами, вошел мир в третье тысячелетие. В октябре 1999 г. руководители европейских стран пришли к согласию о создании общей европейской системы убежища, основанной на применении Женевской конвенции о статусе беженцев [11]. Но поскольку поиски убежища огромным количеством людей продолжаются, правительства многих стран принимают все более жесткие законы, пытаясь таким образом ограничить приток беженцев в свои страны [4].

Сложнейшую чрезвычайную ситуацию создал кризис в Косово. Почти 1 млн человек бежали из охваченных военными действиями мест. Спустя 4 года после

подписания Дейтонских мирных соглашений оставалось неурегулированным положение в Боснии и Герцеговине, где насчитывалось более 800 тыс. перемещенных внутри страны лиц и свыше 300 тыс. беженцев. Сербия предоставила убежище самому большому числу бессемейных беженцев — около 700 тыс. человек, что превысило количество беженцев в какой-либо другой стране Европы [4].

В 1999 г. около 250 тыс. человек после возобновления военных действий покинули Чечню. УВКБ ООН совместно с другими организациями оказывало им помощь на территории соседних республик.

Результатом продолжающейся вооруженной борьбы в Афганистане стало увеличение числа лиц, перемещенных внутри страны с 500 тыс. до 1 млн человек в дополнение к примерно 2,6 млн афганских беженцев, которые в течение длительного времени находились в основном в Иране и Пакистане. УВКБ ООН подписало и реализовывало соглашение с Ираном, Пакистаном и Афганистаном о добровольном возвращении около 200 тыс. из этих беженцев [4].

В Шри-Ланке УВКБ ООН продолжает оказывать помощь свыше 600 тыс. человек, все еще являющихся перемещенными внутри страны лицами в результате продолжающегося гражданского конфликта. Помощь оказывалась и более чем 100 тыс. гражданских лиц, покинувших страну, спасаясь бегством в Индию, на протяжении 80-х гг.

После проведения референдума, когда большинство населения высказалось за независимость и отделение от Индонезии, хаос охватил Восточный Тимор. Неустановленное число лиц было убито, а большая часть из 800 тыс. населения этой территории бежали или были насильственно вытеснены в соседний Западный Тимор радикально настроенными отрядами милиции, выступившими против независимости. После восстановления миротворцами порядка в стране УВКБ ООН и другие гуманитарные организации оказали помощь более чем 160 тыс. человек [4].

Война, периодически возникающая между Эфиопией и Эритреей, вновь вспыхнула в мае 2000 г., что привело к появлению сотен тысяч перемещенных лиц и к срыву планов УВКБ ООН репатриировать 160 тыс. беженцев из Эритреи, длительное время находящихся в соседнем Судане.

Постоянно сменяющими друг друга кризисами охвачена Центральная Африка. Несмотря на предпринимаемые мирные усилия, возобновившиеся вооруженные столкновения на этнической почве в Бурунди вынудили сотни тысяч людей обратиться в бегство. Многие из них направились в Танзанию, которая уже приняла 350 тыс. беженцев из Бурунди и 110 тыс. беженцев из Демократической Республики Конго, где также не видно конца широко распространившемуся конфликту. Совет Безопасности ООН принял решение о направлении 5,5 тыс. миротворцев для восстановления стабильности в этой стране. В Анголе гражданская война к концу XX в. приобрела еще более широкий размах, в результате чего 2 млн человек вынуждены покинуть родные места [4].

В Западной Африке почти десятилетняя гражданская война в Сьерра-Леоне была одной из самых жестоких войн за всю современную историю. Практически все 4,4 млн людей, населявших эту страну, были вынуждены покинуть свои дома, спасаясь бегством. Несчетное число людей было убито, ранено или жесто-

ко искалечено. В 1999 г. было подписано мирное соглашение, в страну прибыли миротворцы ООН, но хаос и напряженность сохраняются, парализуя жизнь страны. Одна из беднейших стран мира — соседняя Гвинея — предоставила убежище почти 500 тыс. беженцев из Сьерра-Леоне и Либерии [4].

В конце XX в. почти 2 млн колумбийцев стали изгнанниками в своей стране, пытаясь укрыться от военных действий, которые вели марксистские партизанские отряды, праворадикальные полувойсковые отряды и регулярные войска из-за земли, за обладание наркотиками и по идеологическим причинам. Программа УВКБ ООН в Колумбии преследует цель укрепления способности страны решить проблему, возникшую в связи с огромным количеством перемещенных внутри страны лиц [4].

Для более детального ознакомления с проблемой беженцев и деятельностью УВКБ ООН рекомендуется выпущенный к исполнившемуся 1 января 2001 г. 50-летию УВКБ ООН обзор "Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности" [4].

Быстро и зачастую непредсказуемо развивающийся мир выдвигает перед международным сообществом новые сложные задачи. Новые миллионы беженцев формально не подпадали под компетенцию УВКБ ООН. Несмотря на это, УВКБ ООН, руководствуясь гуманитарными целями, оказывало разнообразную помощь таким категориям вынужденных мигрантов. Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 1167 от 20 ноября 1957 г. впервые уполномочила Верховного комиссара на оказание помощи беженцам, которые "не соответствовали полностью определению Устава, но их положение вызывало озабоченность мирового сообщества" [25]. Начиная с 70-х гг. согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи к беженцам относятся не только лица, депортированные властями из государства проживания, но и перемещенные внутри страны, что стало частым явлением в условиях гражданских войн либо внутренних конфликтов. В 1976 г. было одобрено новое направление в деятельности УВКБ ООН — помощь беженцам — жертвам стихийных бедствий. В соответствии с изменениями ситуации в мире Генеральная Ассамблея расширила мандат УВКБ ООН.

Кроме того, УВКБ ООН, по решению Генеральной Ассамблеи ООН, может выполнять функции, связанные с репатриацией и расселением беженцев, а также выполнять, в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства [26], определенные функции для предоставления помощи лицам без гражданства.

УВКБ ООН консультирует государственные миграционные органы, добиваясь того, чтобы соответствующее национальное законодательство включало международно закрепленные права беженцев и лиц, ищущих убежища, и наблюдает за соблюдением этих прав, осуществляет организованное переселение беженцев. УВКБ ООН содействует расширению знаний и понимания на мировом и региональных уровнях принципов обращения с беженцами.

Другие виды деятельности УВКБ ООН включают оказание помощи в чрезвычайных ситуациях, которые влекут за собой массовые потоки беженцев; осуществление на регулярной основе программ в таких областях, как образование, здравоохранение и предоставление жилища; содействие самообеспечению беженцев и их интегрированию в принимающей стране; содействие добровольной репатриации; содействие переселению в третьи страны беженцев, которые не могут вернуться

домой и в то же время сталкиваются с проблемами, связанными с предоставлением им защиты в стране первого убежища.

Заключение

Проблема беженцев продолжает оставаться вызовом для международного сообщества. В то время как государства, принимающие беженцев, должны и впредь выполнять свои обязательства по обеспечению их защиты и способствовать созданию обстановки терпимости по отношению к представителям других народов, государства происхождения беженцев обязаны предотвращать действия, порождающие массовый уход населения.

В то же время мировое сообщество должно определить наиболее эффективные пути предотвращения новых потоков беженцев. К таким путям можно отнести изучение глубинных причин этих явлений и принятие мер по улучшению положения. Если главной причиной потоков беженцев является нищета, то одним из вариантов решений могло бы стать предоставление помощи в целях развития или технической помощи. Если основными причинами массового ухода являются нарушения прав человека, то решение проблемы может заключаться в постоянном наблюдении за ходом развития событий со стороны органов системы ООН по правам человека, осуждении нарушений международным сообществом и назначении специальных докладчиков для изучения конкретных ситуаций и подготовки рекомендаций. Если причиной потоков беженцев являются конфликты с применением насилия, то решения могут быть найдены в области превентивной дипломатии, в содействии посредничеству как средству урегулирования конфликтов, а также в соблюдении положений гуманитарного права.

Как показывает опыт последних десятилетий, работы с беженцами, международное сообщество и отдельные государства должны постоянно проводить работу по решению проблем беженцев и быть готовы к действиям в чрезвычайных ситуациях. Самым эффективным способом реагирования в обоих случаях — и в текущей работе и в чрезвычайных ситуациях — является скоординированный и общесистемный подход.

"Мы должны добиваться того, чтобы люди, спасающиеся от преследований, получали нашу защиту, чтобы им не преграждали путь и не отправляли насильно назад, туда, где им грозит опасность. Богатым странам следует делать намного больше для оказания поддержки гуманитарной работе в регионах, непосредственно затронутых потоками беженцев. Пока же большую часть беженцев принимают на свою территорию именно самые бедные страны мира, на которых ложится бремя, непомерно тяжелое для их скромных возможностей. Наиболее трудной из всех задач является задача добиться серьезного отношения к устранению коренных причин кризисов беженцев и к нахождению долгосрочных решений их проблем. Если мы хотим уменьшить число беженцев во всем мире, мы должны заняться прежде всего решением проблем, которые вынуждают их бежать из своей страны. ... Защита беженцев не является неким добровольным актом благотворительности. Это моральный долг и юридическая обязанность. ... Мы не теряем надежды потому, что каждый день видим невероятное мужество и упорство, которое проявляют беженцы, потерявшие в жизни практически все" [1].

ЛИТЕРАТУРА

1. Обращение Верховного комиссара ООН по делам беженцев, г-на Рууда Любберса, посвященное Всемирному дню беженцев.
2. Положение беженцев в мире. 1997—1998. Перемещенные лица — гуманитарная проблема. М.: Интердиалект+, 1999. С. VIII.
3. Аннан К. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов: Годовой доклад о работе Организации Объединенных Наций за 1999 год. Нью-Йорк: ООН, 2000. С. 84.
4. Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности. М., 2000.
5. Моргун Ю. Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 2. С. 24—39.
6. Hobsbawn E. The Age of Extremes: The Short Twentieth Century. London, 1994. P. 50-2.
7. Holborn L. W. Refugees: A Problem of our Time: The Work of UNHCR, 1951—1972. Methuen NJ, 1975. P. 23.
8. Піскун О. Основи міграційного права. Київ: МП Леся, 1998. С. 57.
9. Беженцы в цифрах. Женева, 2000.
10. Конвенция Лиги Наций о международном статусе беженцев от 28 октября 1933 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. С. 14—22.
11. Конвенция о статусе беженцев // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. С. 739—760.
12. Соглашение Лиги Наций о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г. (от 12 мая 1926 г.) // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. 8—10.
13. Соглашение Лиги Наций о правовом статусе русских и армянских беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. 10—13.
14. Конвенция Лиги Наций о статусе беженцев, прибывающих из Германии, от 10 февраля 1938 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. 29—41.
15. Дополнительный протокол к Временному соглашению и Конвенции о статусе беженцев, прибывающих из Германии, подписанным соответственно 10 июля 1936 г. и 10 февраля 1938 г., от 14 сентября 1939 г. // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. 41—42.
16. Loescher G. Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis. Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 46—54.
17. Резолюция 319 (IV) Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1949 г.
18. Устав УВКБ ООН // Права человека. Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. Нью-Йорк и Женева: ООН, 1994. С. 765—771.
19. Coles G. J. L. Conflict and Humanitarian Action, An Overview. Paper prepared for UNHCR Division of International Protection. Geneva. 1993. November 29. P. 8, 15—16.
20. Cutts M. Politics and Humanitarianism // Refugee Survey Quarterly. 1998. V. 17. N 1.
21. L.W.Holborn, The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations, Its History and Work 1946—1952. Oxford: Oxford University Press, 1956. P. 200.
22. Протокол, касающийся статуса беженцев // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. С. 760—765.
23. Устав УВКБ ООН // Права человека: Сборник международных договоров. Т. I, ч. 2. С. 765—771.
24. Резолюция 428(V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 г.
25. Резолюция 1167 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1957 г.
26. Конвенция о сокращении безгражданства // Права человека: Сборник международно-правовых документов. Мн., 1999. С. 422—428.
27. Беженцы. 1997/98. Зима.

SUMMARY

"Refugees — the Global Problem of the XXI Century" (Yuri Morgun)

The article is dedicated to the World Refugee Day established for the first time to commemorate the 50th anniversary of the adoption of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the Republic of Belarus joining the Convention in May 2000.

The article briefly elucidates and analyzes one of the global problems facing mankind in the XXI century — the problem of refugees. A brief account of main episodes on the history of refugees is presented from ancient times till our days. The international community is shown to realize after World War II the necessity of adoption of concerted effort directed at the solution of the refugee problem and to take such measures. It was the League of Nations that lay down the foundation of "the edifice" of international protection for refugees. The famous Norwegian explorer of the Pole Fridtjof Nansen was appointed by the League to be its first High Commissioner on Refugees. Displaying marvels of organisation and humanity, Nansen managed to achieve outstanding success in international protection of refugees under incredibly hard conditions. His work was crowned by the Nobel Peace Prize. Nansen exerted exceptional influence on subsequent international efforts in protecting refugees' interests. After Nansen's death in 1930 his work was carried on by Nansen International Office. The League of Nations adopted and confirmed by a number of international agreements a model for international actions to protect refugees.

After World War II international efforts to protect refugees were implemented through the United Nations Relief and Rehabilitation Agency (UNRRA, 1943—1947) and the International Refugee Organisation (IRO, 1947—1952). By the early 50s the international community was beginning to realize that the refugee problem was not merely a temporary post-war issue. "The Cold War", ever new crises and wars engendered new flows of refugees. The necessity of establishing a strong, permanent, all-purpose International Agency on refugees was becoming increasingly evident.

After lengthy and sharp consultations and discussions in December 1949 the UN General Assembly adopted the resolution to establish the United Nations High Commissioner for Refugees. The article gives a brief presentation of international legal foundations of the UNHCR's activity — the Statute, the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and throws light on the genuinely titanic humanitarian activity of the UNHCR over five decades of refugee work. During this time it has given real help to over 50 million refugees and other people in refugee-like situations. The UNHCR staff members actively operated practically in all crisis areas of the planet in the most dangerous situations and during the most acute crises connected with mass displacement of refugees. Many of them died, some were lost without trace while performing their duty. The UNHCR was twice honored with the Nobel Peace Prize for its long distinguished and successful service in protection of some of the most deprived people on earth — refugees. The article concludes with the quotation of the words of the UN High Commissioner for Refugees Mr. Ruud Lubbers: "Perhaps the biggest challenge of all is to get serious about tackling the root causes of refugee crises and finding durable solutions for them... But if we want to reduce the number of refugees worldwide, we have to address the problems that drive them into exile in the first place".