

КОНВЕНЦИЯ 1951 г. О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ

Юрий Сарашевский

28 июля 1951 г. в Женеве была подписана Конвенция о статусе беженцев. Пятидесятилетие, прошедшее со времени принятия Конвенции 1951 г., является вехой в процессе формирования и развития международной системы защиты прав беженцев. Безусловно, универсальная Конвенция о статусе беженцев стала фундаментом этой системы, мини-"конституцией" беженцев. "Время показало, что ее положения не совсем подходят для решения современных проблем беженцев в некоторых их аспектах, но ее главной целью всегда было регулирование правового статуса и обращения, а не руководство по поиску решений, приемлемых для всех"¹.

Появлению Конвенции 1951 г. предшествовал длительный процесс формирования права беженцев. В период с 1921 по 1939 г. в рамках деятельности Лиги Наций был принят ряд соглашений и конвенций, которые послужили основой для действующей Конвенции 1951 г.

В частности, необходимо выделить:

— Соглашение 1926 г., впервые сформулировавшее определение понятия "беженец";

— Конвенцию 1933 г. о международном статусе беженцев, которая во многом стала моделью будущих международных документов, включая Конвенцию 1951 г.;

— Конвенцию 1938 г. о статусе беженцев из Германии, в которой были изложены основные правила обращения с беженцами, а также основные права беженцев в стране убежища².

Формирование основных принципов права беженцев продолжилось в период после Второй мировой войны. Этот процесс, в какой-то степени, завершился созданием Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и принятием Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Указанная правовая и организационная работа отразила достаточно сложный характер адаптации необходимых мер и инструментов, а также тот факт, что проблемы беженцев, с которыми сталкивается мир, претерпели сильные изменения.

Важно рассмотреть главные этапы этого процесса, чтобы лучше уяснить природу и условия появления Конвенции 1951 г.

Послевоенный кризис

К концу Второй мировой войны миллионы людей находились за пределами своего государства и нуждались в помощи. В докладе Государственного департамента США, подготовленном в начале 1945 г., описывалась ситуация, сложившаяся в Европе, как "одно из самых массовых в истории перемещение населения, происходящее на наших глазах".

В докладе отмечалось, что этот поток включал не только 20—30 млн человек, покинувших свои дома, но и около "9,5 млн перемещенных немцев, возвращающихся в Германию, и 4 млн, а возможно и более, бежавших перед наступлением советских и союзных войск"³.

После освобождения концентрационных лагерей в Восточной Европе около 60 тыс. оставшихся в живых евреев пополнили эту огромную группу бездомных. Послевоенные конфликты и политические изменения в Восточной Европе породили миллионы беженцев, в частности 12 млн этнических немцев, изгнанных из стран Восточной и Центральной Европы в британскую, французскую и американскую оккупационные зоны. Большая часть перемещенных европейцев сосредоточилась в Германии. Одновременно потоки новых беженцев были вызваны гражданской войной в Греции между сторонниками коммунизма и королевским правительством, а также постосвободительными конфликтами в Восточной и Южной Европе.

Большой наплыв беженцев и перемещенных лиц за такое короткое время на территорию, инфраструктура которой в основном была разрушена, требовал огромных усилий со стороны западноевропейских государств, в особенности Германии, а также от военных властей союзников, ответственных за управление территориями бывших противников. В это время возникает множество частных добровольных организаций, а также новых межправительственных структур, призванных облегчить страдания жертв войны.

Администрация Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА)

В ноябре 1943 г. западные державы создали Администрацию Объединенных Наций по вопросам помощи и послевоенного восстановления (ЮНРРА) для предоставления немедленной помощи после начала контрнаступления союзных войск и освобождения Европы. В 1944—1945 гг. ЮНРРА предоставила временную чрезвычайную помощь миллионам перемещенных лиц, попавших в руки союзников, действуя, таким образом, в соответствии со стандартами межвоенного периода. "Однако ЮНРРА не была организацией по делам беженцев в строгом смысле: организация помогала всем лицам, перемещенным из-за войны, и лишь изредка беженцам по политическим мотивам"⁴.

ЮНРРА не занималась устройством беженцев и перемещенных лиц в третьих странах; целью организации было по возможности быстро вернуть на родину тех, кто был изгнан либо перемещен в результате войны. Главной функцией ЮНРРА было поощрение репатриации и контроль над ней⁵. Для подобной деятельности ЮНРРА были переданы значительные суммы со стороны 44 государств-членов для оказания помощи.

На Ялтинской конференции в феврале 1945 г. великие державы подготовили почву для широкомасштабной репатриации в Советский Союз; а на Потсдамской конференции в августе 1945 г. было обеспечено возвращение этнических меньшинств немцев в Польшу, Чехословакию и Венгрию. Союзные государства договорились, что все граждане любого из государств немед-

Сарашевский Юрий Леонидович — старший преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

ленно после освобождения должны быть отделены от вражеские военнопленных и иностранцев.

Таким образом, значительная часть усилий ЮНРРА была направлена на помощь вооруженным силам союзников в определении личности перемещенных лиц, разделении их по национальным группам, посадке людей в грузовики и вагоны и отправке на родину без учета их собственных пожеланий. Эти методы были настолько удачными, что за первые пять послевоенных месяцев ЮНРРА и Объединенное военное командование репатриировали около трех четвертей перемещенных в Европе лиц.

Среди таких лиц было большое количество граждан Советского Союза и стран Восточной Европы, многие из которых впоследствии закончили свою жизнь в сталинских лагерях. С другой стороны, граждане Польши и Прибалтийских государств, территории которых были аннексированы Советским Союзом, украинцы, сумевшие убедить западные власти, что возвращение на родину грозит им политическим преследованием, а возможно и казнью, а также еврейские беженцы, которые рассматривались как не подлежащие немедленной репатриации, были помещены в лагеря до принятия решения об их дальнейшей судьбе.

Западные державы изначально согласились с требованиями СССР о репатриации советских граждан и не сразу узнали, что многие из тех, кто не хотел возвращаться, были подвергнуты преследованию. Таким образом, большинство граждан Советского Союза и восточноевропейских государств не получали даже ограниченный защиту.

Проблема репатриации перемещенных лиц в СССР и страны Восточной Европы

После Второй мировой войны отношения между западными державами и Советским Союзом постепенно ухудшались, и проблема беженцев на Западе, где государства или не хотели возвращать их домой, или были нерешительны в отношении репатриации, переросла в серьезный конфликт между Востоком и Западом. К этому времени около 500 тыс. советских граждан в британской, американской и французских оккупационных зонах не были переданы советским властям, около 1 млн человек оставались в лагерях. Они представляли собой проблему, которую ЮНРРА была не в состоянии решить.

Вопрос репатриации вместе с растущим конфликтом между Востоком и Западом стал важным вопросом политического значения в рамках ООН. Статус беженцев и перемещенных лиц был одним из наиболее спорных вопросов, обсуждаемых на первых сессиях ООН, и предметом длительных переговоров между Советским Союзом и западными державами. Репатриация затронула фундаментальные идеологические противоречия между Востоком и Западом. Суть конфликта заключалась в праве отдельного человека выбирать место жительства, не подвергаться угнетению и свободно выражать свое мнение. Публично СССР и страны Восточной Европы полностью отвергали возможность наличия у своих граждан каких-либо веских причин для невозвращения на родину и продолжали утверждать, что такие лица были военными преступниками, предателями и изменниками.

Международная организация по делам беженцев (МОБ)

К концу 1946 г. США, которые предоставляли 70 % средств в фонды ЮНРРА, отказались оказывать ей дальнейшую помощь и продлить ее мандат после 1947 г. Со своей стороны, несмотря на оппозицию Восточного блока, США работали над созданием новой международной организации по делам беженцев, задача которой заключалась бы не в репатриации, а в переселении беженцев и перемещенных лиц, изгнанных в результате Второй мировой войны и ее последствий.

Кроме того, раскол между Востоком и Западом возник в связи с вопросом о том, какие лица должны подпадать под мандат МОБ. Велись споры о допустимости использования практики переселения вместо репатриации. Западный блок считал, что МОБ должна предоставлять защиту лицам, имеющим "веские возражения" против репатриации, включая возражения, основанные на "преследовании или разумных опасениях такого преследования, основанного на расовой, религиозной, национальной принадлежности или политических убеждениях", и возражения "политического характера, которые организация найдет вескими". Ранее международные организации занимались делами отдельных групп беженцев, таких, как русские и немецкие, и правительства никогда не пытались сформулировать универсальное определение понятия "беженец"⁶. Таким образом, впервые в истории статус беженца рассматривался в отношении отдельных лиц, а не группы лиц, что подтвердило право отдельной личности бежать от политического преследования и выбирать место жительства.

Переселение вместо репатриации

Несмотря на достижения МОБ, проблема беженцев не уменьшалась. Переселение оставшихся после войны перемещенных лиц стало более сложным. Западные страны, уже однажды принявшие таких лиц, утверждали, что их экономики не выдержат еще одной группы переселенцев: с началом "холодной войны" новые группы беженцев стали стремиться на Запад. Серия конфликтов между Востоком и Западом — смена власти в Чехословакии, взрыв первой советской атомной бомбы, блокада Берлина, победа Мао Цзэдуна в Китае, начало корейского конфликта в 1950 г. — значительно усилили политическую напряженность между двумя блоками. Эти события вызвали целый ряд ответных шагов: с одной стороны, доктрина Трумэна, предусматривавшая, что Союзные Штаты будут "поддерживать свободных людей, которые противостоят попыткам подчинения со стороны вооруженных меньшинств или внешнему давлению"; план Маршалла; Организация Североатлантического договора (НАТО) и, с другой стороны, создание СЭВ и подписание Варшавского договора. Таким образом, Европа была разделена, и противостояние двух сторон постоянно усиливалось. В такой напряженной международной обстановке в Европе проблема беженцев сохранялась, получая новое развитие.

В противовес таким предпосылкам, в рамках Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального совета ООН с 1948 по 1950 г. велось обсуждение создания УВКБ ООН и проекта Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Формулируя функции и мандат будущего послевоенного центра по делам беженцев, за-

падные правительства обратились к опыту международных усилий по урегулированию данной проблемы, начиная с 1921 г. Споры по вопросу беженцев носили глубоко политизированный характер и обнаружили множество проблем, которые продолжают существовать и сегодня.

Создание УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев было создано в самый разгар "холодной войны".

Во время переговоров о создании нового органа по делам беженцев западные государства в основном были заинтересованы в ограничении их финансовых и юридических обязательств по отношению к беженцам. Так как операции Международной организации по делам беженцев обошлись весьма дорого, Соединенные Штаты противились созданию новой организации по делам беженцев, которая заранее взяла бы на себя ответственность за всех беженцев, которые могут появиться в будущем. Будучи свидетелями событий в Индостане, на Корейском полуострове, в Китае, Палестине, американские и другие западные официальные лица стали осознавать, что проблема беженцев, по-видимому, никогда не будет решена, и не желали, чтобы ООН брала на себя неопределенные обязательства на будущее.

Устав УВКБ ООН, принятый в 1950 г., и Конвенция о статусе беженцев, подписанная в следующем году, определили беженца как лицо, которое испытывает "вполне обоснованное опасение стать жертвой преследования по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений". Принятие преследования в качестве основной характеристики беженца соответствовало западному определению лиц, ищущих убежища. Такое определение включало бы политических беженцев, в основном из Восточной Европы, и представляло бы окрепшие коммунистические режимы в качестве преследователей в глазах мирового сообщества. Оно считалось также подходящим способом урегулирования вопроса религиозных и этнических меньшинств в Европе, особенно еврейского, которые стремились обеспечить создание международного механизма для облегчения выезда и переселения в случае возникновения преследований в будущем.

Хотя стороны пришли к согласию относительно единого, универсально применимого определения понятия "беженец", они разделились относительно того, должна ли Конвенция о статусе беженцев применяться ко всем или исключительно к европейским беженцам. Великобритания, поддержанная Скандинавскими государствами и Бенилюксом, стояла за более широкое толкование понятия "беженец". Соединенные Штаты и Франция, с другой стороны, выступали за ограничение обязанностей государств, подписывающих Конвенцию о статусе беженцев. В результате победила точка зрения, что Конвенция должна стать в основном инструментом решения проблемы европейских беженцев⁷.

Таким образом, имея в распоряжении ежегодный бюджет в размере 300 тыс. дол. и действуя в рамках временных и географических ограничений, деятельность УВКБ ООН была строго ограничена и лишь незначительно влияла на ситуацию с беженцами в Европе в послевоенный период. Шестая ратификация, необходимая для вступления в силу Конвенции о статусе

беженцев 1951 г., была осуществлена лишь в январе 1954 г. Соединенные Штаты Америки не подписывали Конвенцию и не принимали на себя никаких обязательств вплоть до 1968 г. СССР не присоединился к Конвенции, не признавая таким образом беженцев как политическое и социальное явление⁸.

Общая характеристика и анализ Конвенции 1951 г.

Конвенция 1951 г. была подготовлена по рекомендации учрежденной в 1946 г. Комиссии ООН по правам человека. Работа над ней велась с 1947 по 1950 г.

В соответствии с Резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 14 декабря 1950 г. была создана Конференция полномочных представителей для подготовки Конвенции, регулирующей правовой статус беженцев и апатридов⁹. Предметом обсуждения на Конференции стал проект, подготовленный Специальным комитетом по делам беженцев и апатридов¹⁰.

В работе конференции принимали участие представители двадцати шести государств¹¹.

Конвенция 1951 г. является фундаментальным документом действующего международного права беженцев. В этом универсальном соглашении сформулированы основные нормы, устанавливающие порядок обращения с беженцами.

1. Конвенция дает общее определение термина "беженец", определяет условия, при которых беженец теряет свой статус, а также категории лиц, на которых действие Конвенции не распространяется.

Особые разногласия в ходе работы Конференции по принятию Конвенции о статусе беженцев вызвало определение понятия "беженец". Государства, принимавшие участие в разработке Конвенции, стремились ограничить это определение теми категориями беженцев, в отношении которых они были готовы взять на себя правовые обязательства. Некоторые державы выступали за узкое определение термина, стремясь избежать правовых обязательств, которые возникли бы в случае принятия более широкого определения¹². В то же время большая группа государств отстаивала необходимость принятия более широкого определения.

В конечном счете была принята компромиссная формулировка. Государства согласились ввести общее, универсально применимое определение термина "беженец", базирующееся на понятии "вполне обоснованное опасение стать жертвой преследования".

Принятие такого определения термина "беженец" ознаменовало важный сдвиг в политике, поскольку это означало, что теперь статус беженца будет устанавливаться не только на групповой основе, как было в предыдущие годы, но и индивидуально, в каждом конкретном случае. Кроме того, определение стало носить общий характер, а не относиться к отдельным группам, таким, как русские из СССР, евреи из Германии, армяне или греки из Турции, как это было в период между деятельностью Лиги Наций и Второй мировой войной.

2. Конвенция запрещает высылку или принудительное возвращение лиц, имеющих статус беженцев. В статье 33 Конвенции предусматривается, что "договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие расы, религии, граждан-

ства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений" ¹³.

Тем не менее, следует отметить, что обязанности по невысылке, возложенные на государства Конвенцией (ст. 33), не ограничивают государства в праве самостоятельно принимать решение о допуске беженцев на свою территорию. Это свидетельствует о том, что государства, разработавшие Конвенцию, не были готовы закрепить в ней безусловное право на убежище. Таким образом, "право на убежище" в Конвенции 1951 г. не рассматривается ¹⁴.

3. Конвенция устанавливает минимально необходимые нормы обращения с беженцами, в том числе основные права и обязанности беженцев по отношению к странам, предоставившим им убежище.

В частности, необходимо выделить положения Конвенции, по которым государства не налагают наказания за незаконное проникновение без соблюдения установленного порядка на территорию государств в отношении беженцев, которые прибыли непосредственно с территории, на которой их жизни и свободе угрожала опасность ¹⁵. Кроме того, государства обязуются не высылать беженцев, законно проживающих на их территории ¹⁶.

4. В Конвенции устанавливается правовой статус беженцев и содержатся положения об их праве на занятия, приносящие доход, и социальное попечение.

5. В Конвенции содержатся положения об удостоверениях личности и проездных документах беженцев, о применимости налогов и праве беженцев на вывоз своего имущества в другую страну, право въезда для поселения в которой им предоставлено.

6. В Конвенции рассматриваются такие права беженцев, как право обращения в суд, право на образование, социальное обеспечение, жилье и свободу передвижения. Затрагиваются также вопросы натурализации и ассимиляции беженцев.

7. Конвенция обязывает государства сотрудничать с УВКБ ООН в осуществлении его функций и содействовать выполнению задачи по наблюдению за применением Конвенции.

Конвенция 1951 г. содержит ряд ограничений. Так, согласно Конвенции право считаться беженцем не распространялось абсолютно на всех лиц, подпадавших под определение. Речь шла только о беженцах, ставших таковыми в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., в основном событий, происшедших со времени Первой мировой войны. Кроме того, при присоединении к Конвенции государства имеют возможность сделать заявление, ограничивающее его обязательства о приеме беженцев Европейским регионом (так называемая "географическая" оговорка — подпункт 1 пункта В статьи 1 Конвенции). Таким образом, сфера действия Конвенции 1951 г. ограничена географически, предоставляя сторонам возможность сузить исполнение обязательств только в отношении лиц, которые стали беженцами в результате событий в Европе ¹⁷.

Однако в дальнейшем оказалось, что потоки беженцев являются не только временным результатом Второй мировой войны и ее последствий на территории Европы. В конце 50-х—60-е гг. в мире появились новые группы беженцев (особенно много их было в Африке). Эти беженцы нуждались в защите, которая не могла быть им предоставлена с учетом ограниченных временных рамок Конвенции 1951 г. По мере появле-

ния новых групп беженцев возрастала необходимость изменения Конвенции для ее применения к новым ситуациям, связанным с беженцами.

В 1967 г. был принят Протокол, упрощающий положения 1951 г. и сделавший Конвенцию действительно всеобщей в сфере ее применения.

Протокол 1967 г. распространил действие Конвенции на "новых беженцев", т. е. лиц, которые, подпадая под определение, содержащееся в Конвенции, стали беженцами в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г.

Протокол 1967 г. является самостоятельным документом, к которому любое государство может присоединиться, не являясь участником Конвенции. Любое присоединившееся к Протоколу государство берет на себя обязательство применять положения Конвенции в отношении лиц, подпадающих под определение Конвенции и ставших беженцами в результате событий, происшедших после 1 января 1951 г. Если какое-либо государство присоединяется только к Протоколу, оно не может внести географическую оговорку.

Кроме того, при присоединении к Конвенции и/или Протоколу государства могут делать оговорки к статьям, которые они не могут выполнить. В то же время, статья 42 Конвенции определяет перечень статей, оговорки к которым исключаются. К ним относятся:

- статья 1 (определение понятия "беженец");
- статья 3 (недопустимость дискриминации беженцев по признаку расы, религии или страны происхождения);
- статья 4 (свобода вероисповедания);
- статья 16 (право обращения в суд);
- статья 33 (запрещение принудительного возвращения беженца);
- статьи 36—46 (сведения о национальном законодательстве; заключительные положения Конвенции).

Действие Конвенции не распространяется на таких беженцев, которыми непосредственно занимаются другие учреждения ООН помимо УВКБ ООН, как, например, в свое время беженцы из Кореи ¹⁸, а также в настоящее время беженцы из Палестины ¹⁹.

Таким образом, Конвенция 1951 г. содержит три типа положений:

1. Положения, дающие основополагающее определение тех лиц, кто является (и кто не является) беженцем, и тех, кто был беженцем, но перестал быть таковым.
2. Положения, определяющие правовой статус беженца, и их права и обязанности в стране убежища.
3. Другие положения, связанные с имплементацией Конвенции.

Конвенция 1951 г. регулирует не только личный статус беженцев как специальной (особой) категории иностранцев. Это соглашение наделяет беженцев определенными правами, такими, как недискриминация и свобода передвижения. Эти права были в дальнейшем закреплены и развиты в региональных и универсальных документах о защите прав и свобод человека.

В Конвенции были предложены пять стандартов в отношении прав беженцев.

Первый заключается в том, что беженцы имеют право на такое обращение, как и другие иностранцы, за исключением тех случаев, когда Конвенцией предусмотрено более льготное положение.

Второй включает ряд прав, которые договаривающиеся стороны предоставляют беженцам на своей тер-

ритории на тех же условиях, что и собственным гражданам²⁰.

Третий состоит в праве на, по крайней мере, такие же благоприятные условия, как и для граждан в отношении религии.

Четвертый относится к условиям не худшим, чем для любых иностранцев²¹.

Пятый связан с правами, которыми страны-участницы наделяют беженцев, обеспечивая максимально благоприятные условия, ни в коем случае не худшие, чем те, которыми пользуются иностранцы в аналогичных ситуациях²².

Имплементация Конвенции

Безусловно, основные универсальные соглашения, регулирующие положение беженцев, "получили широкое, если не всеобщее признание, хотя на практике они распространяются не на все категории беженцев, и во многих случаях дают лишь самые основные гарантии"²³.

К маю 2001 г. Конвенцию ратифицировали 135 государств²⁴. Следовательно, большинство членов Организации Объединенных Наций гарантируют определенный режим обращения лицам, которые признаны соответствующими критериям предоставления статуса беженца. В конечном итоге "Конвенция и Протокол служат отправной точкой при установлении стандарта надлежащего обращения с беженцами"²⁵.

Ратификация Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. непосредственно влияет на национальное право. Некоторыми странами применяется практика рецепции, т. е. они воспринимают вышеуказанные международные акты без изменения путем принятия закона о введении этих актов. Например, парламент Бельгии 26 июня 1953 г. принял закон об одобрении Конвенции. Те же процедуры были произведены в ФРГ (Федеральный закон от 1 сентября 1953 г.), Австрии, Франции, Швейцарии. Но чаще страны используют способ трансформации, т. е. они издают специальный закон, который регулирует статус беженца. В Австрии, ФРГ, Франции, в скором времени после ратификации Конвенции, были приняты специальные законы, в которых были закреплены все практические аспекты определения правомочности лиц на получение статуса беженца²⁶. Кроме того, страны могут вводить соответствующие административные процедуры, какие, например, были в Великобритании до введения в 1993 г. специального закона о беженцах.

"При ратификации, присоединении к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. ряд государств сделали оговорки. Так, многие государства подчеркнули, что упоминание о режиме наибольшего благоприятствования нельзя трактовать как предоставление беженцам преимуществ, предусмотренных особыми или региональными обычаями, экономическими или политическими соглашениями. Другие государства прямо отвергли норму о режиме наибольшего благоприятствования, обязавшись обеспечить лишь стандарт, применимый к иностранцам вообще, а третьи видят в статье 17 просто рекомендацию или соглашаются применять ее в той мере, в какой это допускает закон"²⁷. Ряд государств совершили оговорки о неприменении национального режима к беженцам по самому широкому спектру вопросов: исповедание религии и религиозное образование, авторские права и права промышленной собственности, право на обращение в суд, бесплатную юриди-

ческую помощь и освобождение от обеспечения уплаты судебных расходов (залога), пользование системой льгот и др.²⁸

И наконец, некоторые государства сделали оговорки, обоснованность которых "сомнительна"²⁹.

Страны СНГ восприняли практику либо параллельного принятия Конвенции и закона, либо принятия национального закона с последующей ратификацией Конвенции 1951 г.³⁰

Однако, независимо от способа реализации Конвенции 1951 г. в национальном праве, государства, ратифицировав ее, взяли на себя особо важные обязательства, касающиеся:

- правового определения термина "беженец";
- применения Конвенции к беженцам без дискриминации;
- выдачи беженцам проездных документов;
- высылки беженцев;
- соблюдения принципа non-refoulement в отношении беженцев.

Все эти вопросы в странах Западной Европы и Америки регулируются в основном иммиграционным правом или законами об иностранцах. Страны Восточной Европы регулируют вышеуказанные вопросы специальными законами о беженцах.

22 февраля 1995 г. Республика Беларусь приняла национальный Закон о беженцах³¹.

В мае 2001 г. Республика Беларусь присоединилась к Конвенции.

Большинство из положений Закона соответствуют стандартам и принципам, предложенным Конвенцией 1951 г. Однако некоторые положения Закона достаточно узко трактуют аналогичные положения Конвенции. Будем надеяться, что присоединение к Конвенции позволит более расширенно толковать положения Закона, обеспечивая право беженца, по крайней мере, искать убежище без ограничения доступа к процедуре предоставления статуса.

Выводы

I. Связь права беженцев с правом прав человека возникает исключительно из обязательства принимающего государства определить конкретные стандарты обращения с теми, кому предоставлен статус беженца на основании критериев Конвенции 1951 г.

Поэтому при данном подходе отсутствует возможность получить информацию о ситуации в отношении прав человека в стране происхождения беженца, так как:

1) данная система начинает действовать только тогда, когда лицо пересекло международную границу;

2) хотя критерий "вполне обоснованные опасения преследования" на основании расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе либо политических убеждений являлся основным в определении беженца по Конвенции 1951 г., он применялся только при определении статуса в стране убежища и вовсе не означал заботу о состоянии прав человека в стране происхождения беженца и не налагал на такое государство юридическую ответственность (хотя он и содержал определенный политический подтекст, который объяснял сомнения государства в предоставлении убежища гражданам "дружественных" стран);

3) система, направленная против высылки с единственным решением интеграции в новое сообщество

означает, что государствам нет необходимости беспокоиться о создании благоприятных условий для репатриации.

II. Режим Конвенции 1951 г. базируется прежде всего на концепции предоставления длительного убежища и остается основным для защиты особой — хотя и ограниченной — группы лиц, ищущих убежища.

Существует опасность в исчезновении даже этого ограниченного количества средств международной защиты. Следует отметить, что чем больше право беженцев развивается как "позитивное" (предписанное) право и чем более универсальной становится Конвенция 1951 г., посредством ее ратификации государствами, тем она становится более ограниченной в применении, поскольку применяется в форме "политической службы", главная задача которой — отклонить заявление. Таким образом, сужается даже эта незначительная категория населения, которая ищет убежища и которая подпадает под традиционный правовой режим. В то время, когда стало так популярно говорить об уничтожении либо исчезновении государственного суверенитета, мы являемся свидетелями усиления того последнего бастиона государственного суверенитета, в качестве которого выступает право решать, кого принимать, а кого изгнать из страны. Такая политика государств направлена на защиту своих границ на территориях за их пределами или очень отдаленных от этих границ, например, через задержание в море, контроль за отправными пунктами в иностранном аэропорте посредством требования визы и наложения санкций на перевозчиков и через создание зон международных аэропортов — другими словами, защита юрисдикции с тем, чтобы отказаться от нее и от обязательств, которые из нее вытекают.

Анализ показывает, что Конвенция о статусе беженцев 1951 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1967 г., представляет собой компромисс между государственным суверенитетом и гуманностью. С позиции са-

мых беженцев, совершенно необходимо наличие принципов, направляющих поведение государств по отношению к беженцам и закрепляющих необходимые стандарты обращения. С позиции государств более полезными кажутся оговорки, оберегающие их суверенитет.

Как отмечает Джордж Окот-Оббо, нет необходимости вновь подтверждать фундаментальную функцию традиционного права беженцев, и обращает внимание на ошибочность противоположного подхода. По его мнению, "действенность права беженцев заключается в институте высылки... а данный институт является недостатком любого эффективного механизма защиты в стране происхождения, который отражается на работе всего государственного механизма"³².

Однако для тех, кто не подпадает под Конвенцию 1951 г. и в отношении тех лиц, для защиты которых она никогда не предназначалась (например, множество людей, оторванных от своей родины в результате безжалостной политики правительства, или всеобщего кризиса государственной системы, или в случае, когда запланированная широкомасштабная добровольная депортация выглядит как единственная жизнеспособная альтернатива), становится очевидным, что любое значимое решение может быть найдено только посредством "наведения мостов". Принятие подобного решения требует расширения пределов традиционного режима посредством вовлечения как государства происхождения, так и международного сообщества в целом, а также путем рассмотрения всего спектра проблем, возникающих до бегства и после возвращения.

В целом, это не вопрос замены одного правового режима другим, а признание того, что явная значимость и сложность современной проблемы беженцев не может основываться исключительно на узком понимании международной системы защиты. И практика последних десятилетий проиллюстрировала это постепенное расширение данного подхода.

¹ Гудвин-Гилл Г. С. Статус беженца в международном праве. М., 1997. С. 349.

² См.: Сарашевский Ю. Л. Роль Лиги Наций в формировании права беженцев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2000. № 1. С. 33—37.

³ Skran G. Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime. Oxford: Oxford University Press, 1995. P. 46.

⁴ Ibid. P. 48.

⁵ Так, с начала своей деятельности в ноябре 1943 г. до роспуска в июне 1947 г. ЮНРПА получила свыше 3,6 млрд дол. (из которых 2,8 млрд были переданы США), в ней работало до 27 800 человек // См.: Skran G. Op. cit. P. 48.

⁶ Ibid. P. 56.

⁷ Из 23 государств, которые присоединились к Конвенции 1951 г. до 1960 г., 18 были европейскими государствами и по крайней мере еще 4 имели особую связь с континентом, что и объясняет их раннее присоединение.

⁸ Следует отметить, что Конституция СССР 1977 г. предусматривала возможность предоставления политического убежища.

⁹ Конференция приняла Протокол, который стал основой Конвенции о статусе апатридов 1954 г.

¹⁰ Преамбула была предложена ЭКОСОС. Статья 1 рекомендована Генеральной Ассамблеей.

¹¹ Примечание: из них 17 государств, включая Святейший Престол, представляли Европу.

¹² В частности, США. См.: Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности. М., 2000. С. 28.

¹³ Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Мн., 2000. С. 69.

¹⁴ Следует отметить, что Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в статье 14 подтвердила право каждого лица искать убежище и пользоваться им. Подобное право закреплено и в Декларации о территориальном убежище 1967 г.

¹⁵ Статья 31 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

¹⁶ Пункт 1 статьи 32 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

¹⁷ V. Muntarhorn в своей книге "The status of refugees in Asia" (Oxford: Clarendon Press, 1992. P. 30) считает, что Конвенция была изначально евроцентрична и направлена только на защиту отдельных политических беженцев при наличии "вполне обоснованных опасений преследований". Кроме того, отмечается, что "авторы заботились главным образом о беженцах из Восточной Европы, не сомневаясь, что такие лица будут соответствовать разработанному определению".

¹⁸ Такая защита и помощь предоставлялась существовавшим ранее Агентством ООН по восстановлению Кореи (ЮНКРА).

¹⁹ Указанная категория беженцев находится в компетенции Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

²⁰ Право интеллектуальной и промышленной собственности, доступа к правосудию, системы пайков, социального обеспечения, трудового законодательства, социального страхования, налогов и работы по найму.

²¹ Как, например, право ассоциаций и общие положения о праве работы по найму.

²² Такие, как права на движимое или недвижимое имущество, предпринимательскую деятельность, занятие свободными профессиями, проживание и дальнейшее после начального образование.

²³ Гудвин-Гилл Г. С. Указ. соч. С. 348.

²⁴ Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности. С. 333 (с учетом присоединения к Конвенции Республики Беларусь).

²⁵ Там же.

²⁶ Потапов В. И. Статус беженца в международном праве. М., 1986. С. 10.

²⁷ Гудвин-Гилл Г. С. Указ. соч. С. 352.

²⁸ Там же. С. 353—367.

²⁹ В монографии Г. С. Гудвина-Гилла (с. 351) упоминается оговорка Гватемалы, которая заявила о присоединении к Конвенции и Протоколу при условии, что это государство не будет применять положения этих документов, если эти положения будут противоречить конституционным нормам Гватемалы или нормам внутреннего права, касающимся публичного характера. Подобную оговорку совершила и Мальта.

³⁰ Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан.

³¹ Действует в редакции от 1999 г.

³² Цит. по: Muntarbhorn V. Op. cit. P. 31.

SUMMARY

"The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees" (Yuri Sarashevsky)

The article in an all-round historical, political and legal analysis of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. The author makes an attempt to explore the main stages of formation of the international refugee protection system, the activities of a number of specialized international bodies on refugee affairs: UNRRA, IRO, UNCHR. Besides, the article characterizes the main elements of the 1951 Convention: provisions determining the definition of the refugee, provisions defining the legal status of the refugee and provisions connected with the implementation of the Convention.

In the conclusion the author considers the process of application and transformation of the Convention in the legislation of different countries and makes statements on the validity and application limits of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. The author notes here that states try to narrow down even that statistically negligible category of population, which is seeking refuge and falls under the traditional legal regime for refugees.