

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ БЕЖЕНЦЕВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Людмила Павлова
Юрий Сарашевский

Неспекрашающийся поток вынужденных мигрантов, порожденный вооруженными конфликтами международного и немеждународного характера, международными противоречиями, стихийными бедствиями, экологическими кризисами, расширяет территориальные сферы перемещений беженцев. Они являются тяжким бременем как в регионах ранее отличавшихся политической и экономической стабильностью (СССР, Югославская федерация), так и в странах, для которых прежде беженцы представляли чисто теоретический интерес (например, Республика Беларусь)¹.

Многообразие национальных процедур предоставления статуса беженца, отсутствие единого смыслового значения определения «беженец», разнообразная терминология (мигрант, эмигрант, перемещенные лица, переселенцы), используемые в международно-правовом и национальном обиходе, обуславливают необходимость раскрытия процесса формирования и закрепления понятия беженец в международном праве и степень его соответствия современным ситуациям, мотивирующим вынужденную миграцию.

Истоки понятия беженец лежат во внутригосударственном институте предоставления права убежища иностранцу, преследуемому властями страны проживания, известному практике государств с античных времен².

С 18-19 веков, периода буржуазных революций, указанный институт начал закрепляться в первых конституциях, поэтому можно говорить о складывании международного обычая, основанного на суверенной воле государств давать убежище лицам, преследуемым по политическим или религиозным мотивам на территории стран гражданства или постоянного проживания. Институт убежища получил подтверждение и в современных конституциях бывших советских республик³.

Первая попытка международно-правовой регламентации понятия «беженец» и определения их статуса была предпринята в 20-х годах 20 века в рамках Лиги Наций, отражая стремление международного сообщества легализовать положение огромной массы беженцев, жертв 1 мировой войны, большевистской диктатуры в России, распада Османской Империи и связанных с этим межнациональных конфликтов. В 1926 году в Женеве на специально созванной конференции Верховным Комиссаром по делам беженцев Нансеном, пост которого был учрежден Лигой Наций в 1921 г., было принято соглашение о выдаче удостоверений русским и армянским беженцам для использования их в качестве проездных документов, получивших впоследствии название нансеновские паспорта. В 1928 г. принимается соглашение аналогичного содержания, относительно ассирийских, ассиро-халдейских и ассимилированных беженцев⁴.

В 1933 г. была принята Конвенция о статусе беженцев, закрепившая некоторые права беженцев в

области трудоустройства, и получения образования.

Последующие 2 соглашения (соглашение 1936 г. и конвенция 1938 г. о статусе немцев из Германии, распространенная в 1939 г. на беженцев из Австрии) были реакцией Лиги Наций на массовые перемещения немцев из Германии, а затем из Австрии, в следствии установления фашистской диктатуры и насильственного присоединения Австрии в 1938 г.

Все упомянутые соглашения имели ограниченную сферу применения, ориентируясь на беженцев определенной национальности. Однако их несомненное значение состоит в том, что:

во-первых, они впервые дали понятие беженцев, основными элементами которого были:

- a) национальное или этническое происхождение;
- b) отсутствие защиты со стороны правительства страны происхождения;
- c) неприобретение другого гражданства;

во-вторых, вводили в международно-правовой обиход основной принцип института беженцев - не высылки в страну бывшего проживания, закрепив обязанности государств не выдворять беженцев «путем применения таких мер, как высылка или отказ в пропуске через границу» (ст. 3 Конвенции), хотя в тот период указанный принцип не получил международного признания: Конвенцию ратифицировало 8 государств, причем 3 из них сделали оговорку о сохранении прав относительно высылки⁵.

Следует подчеркнуть, что понятие беженцев, данное в Конвенции, страдало неполнотой, в нем отсутствовало указание на причины, побуждавшие лицо покинуть страну своего гражданства. Этот пробел пытались восполнить Институт международного права и Межправительственный комитет по делам беженцев, учрежденный в 1938 г. В резолюции 1936 г. Институт дал такое определение беженца:

индивид, который по причине внезапно возникших политических событий на территории государства его гражданской принадлежности, покинул добровольно или недобровольно указанную территорию...

Межправительственный комитет в резолюции 1938 г. дополнил причины вынужденной миграции мотивами расового характера и вероисповедания⁶. Упомянутые резолюции не имели статуса юридических документов, но их вклад в формирование международно-правового определения беженца несомненен.

Новый и завершающий этап в разработке международно-правового статуса беженцев проходил под эгидой Организации Объединенных Наций. Определяющая роль ООН обусловлена двумя факторами:

1. объективным - необходимостью помощи международного сообщества в лице ООН в разрешении проблемы репатриации тысячи беженцев и пере-

Павлова Людмила Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой международного права факультета международных отношений БГУ; Сарашевский Юрий Леонидович — преподаватель кафедры международных отношений факультета международных отношений БГУ

мещенных лиц, вынужденных покинуть свою Родину, спасаясь от преследования нацистских властей, либо насильственно выдворенных ими с территорий проживания в период 2 мировой войны;

2. субъективным - на ООН была возложена Уставом функция «международного сотрудничества..., поощрения и развития «уважения к правам человека для всех без различия расы, пола, языка и религии» (ст.1 п.3)⁷.

Деятельность ООН осуществлялась в следующих направлениях: разработка международных стандартов в области прав человека и создание специальных международных органов для оказания содействия индивидам в реализации их прав и контроля за соблюдением государствами международных обязательств в сфере прав человека.

Уже в первых резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и Социального Совета ООН, которым Уставом отводилась главная роль в осуществлении координации сотрудничества государств в области уважения прав человека, закладывалась основа будущей структуры механизма защиты прав беженца и устанавливались критерии, которым должно удовлетворять лицо, претендующее на получение статуса беженца. Резолюция ГА ООН от 12 февраля 1946 г. ориентировала ЭКОСОС на создание Международного органа, призванного заниматься беженцами и перемещенными лицами. Результатом реализации резолюции было принятие в 1946 году Устава Международной организации по делам беженцев (МОБ), главной задачей которой провозглашалось «быстрое и положительное разрешение проблемы подлинных беженцев и перемещенных лиц»⁸. В Уставе закреплялось определение беженцев и перемещенных лиц в трактовке резолюции ЭКОСОС от 16 февраля 1946 г. По аналогии с Соглашениями, заключенными под эгидой Лиги Наций, новое определение ориентировано на конкретную категорию беженцев и привязано к конкретным политическим событиям. К беженцам, согласно определению, относились лица, покинувшие страну своего гражданства, или своего прежнего места жительства, если они являлись жертвами фашистских и нацистских режимов или испанскими республиканцами, либо лицами, которые рассматривались как беженцы до 2 мировой войны по причине расового, религиозного характера, или «вследствие их политических убеждений»⁹. В отличие от беженцев, под перемещенными лицами понимались лица, насильственно высланные фашистскими властями с территории места жительства, либо для осуществления принудительного труда, либо по расовым, религиозным или политическим мотивам.

Сопоставляя содержание определения беженца в предшествующих соглашениях с уставным определением, можно сделать вывод о тождественности критериев понятия беженцев. Новым является акцентирование причин вынужденной эмиграции. К новациям Устава МОБ следует отнести и детальную разработку негативных критериев. К лицам, не подлежащим компетенции организации, относились: военные преступники, предатели, лица, оказавшие помощь неприятелю в преследовании гражданского населения стран-членов ООН, уголовные преступники, подлежащие выдаче по договору, лица немецкого этнического происхождения, лица, пользующиеся финансовой поддержкой и защитой страны их гражданства, лица, которые после окончания военных действий, принимали участие в какой-либо организации, ставящей одной из своих целей свержение

силой оружия правительства страны их происхождения, являющейся членом ООН, либо правительства любой страны, являющейся членом ООН¹⁰. Как очевидно, большинство из указанных критериев носят конъюнктурный характер и рассчитаны на временное применение. Однако некоторые из них, как например, исключение из категории беженцев военных и уголовных преступников, получили подтверждение в последующих международных документах.

Следующим шагом в формировании структуры механизма международной защиты прав беженцев было принятие Устава Управления Верховного Комиссара по делам беженцев, одобренного резолюцией ГА ООН 428 (V) от 14 декабря 1980 г. и заменившего МОБ. На Верховного Комиссара ООН по делам беженцев налагалась обязанность осуществлять международную защиту под эгидой ООН тем беженцам, которые подпадали под определение, данное в Уставе, и оказывать содействие правительствам для облегчения добровольной репатриации беженцев, либо их ассимиляции в новых странах (ст.1)¹¹.

В определении беженцев подчеркивалось преемственность с предшествующими соглашениями и Уставом МОБ. Идентичность выражалась в групповом подходе, временных ограничениях, традиционных критериях. В соответствии со статьей 1 п. А (II) под беженцами понимались те лица, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны, либо не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным соображениями личного удобства, или, не имея гражданства и находясь вне своего прежнего обычного места жительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства».

В то же время налицо эволюция в трактовке понятия беженцев. Оно более компактно, устанавливает обязательную причинную связь между целями эмиграции и мотивами, обусловившими ее. Новационный элемент вносил п. В ст.1, освобождавший предоставление статуса беженцев от временных и географических ограничений, распространяясь «на всех других лиц, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности...»

Завершающим этапом в создании организационной структуры по защите беженцев было учреждение резолюцией 1166 (XII) ГА ООН от 26 ноября 1957 г. Исполнительного Комитета, наделенного функцией консультирования Верховного Комиссара по вопросам оказания международной помощи беженцам в целях решения конкретных проблем¹².

Однако механизм международной защиты беженцев, создаваемый в рамках ООН, был бы не эффективным без разработки международной конвенции, в которой четко регламентировались статус беженцев и обязанности принимающих государств. Подготовка такой конвенции шла параллельно с разработкой универсального международно-правового документа, касающегося прав человека.

10 декабря 1948г. ГА ООН одобрила Всеобщую Декларацию прав человека. Ее значимость не только в том, что впервые был закреплен комплекс основных

прав и свобод, присущих любой человеческой личности, независимо от гражданства и места проживания, но и заложены правовые основы для формирования таких подотраслей международного гуманитарного права, как миграционное право и право беженцев. Так в ст.13 п. 2 Всеобщей Декларации провозглашается право покидать любую страну, включая свою собственную, легализуя таким образом право на миграцию как основное право любого человека¹³. В статье 14 п.1 закрепляется право человека искать убежище. Специфика указанного права в отличие от права на эмиграцию заключается в следующем:

1) Индивид имеет право лишь просить («искать») убежище, а не требовать его предоставления.

2) Это право не носит универсального характера, а предоставляется лишь тем лицам, которые преследуются в других странах. Причем, основанием для преследования являются политические мотивы. В ст.14 п.2 прямо указывается, что это право не может быть использовано в случае «преследования, основанного на совершении не политического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН».

3) Если трактовка права на миграцию позволяет рассматривать индивида и государства как равных участников правоотношения (праву человека корреспондируется обязанность государства реализовать его), то в праве человека искать убежище очевидна приоритетная роль государства, от воли и усмотрения которого зависит получение убежища ходатайствующим лицом.

Таким образом, Всеобщая Декларация прав человека сформулировала основные принципы предоставления убежища, закрепив решающую роль государства, что оказало несомненное влияние на содержание последующих международно-правовых документов, принятых в рамках ООН.

2 июня 1951 г. на основании резолюции 429 (V) ГА ООН от 14 декабря 1950 г. в Женеве была созвана международная конференция для окончательной доработки и принятия конвенций о статусе беженцев. В распоряжении участников конференции был значительный правовой материал для выработки понятия беженца, включающий Соглашения 1926-1939 г., Устав МОБ, Устав УВКБ. Однако, при всем разнообразии подходов, победила позиция государств (США, Великобритания), являвшихся основными принимающими странами и настаивавших на ограниченном понятии, предложив взять за основу определение, данное в Уставе МОБ¹⁴.

Поэтому определение беженцев по Конвенции 1951г. (ст.1, А(1и 2)), практически совпадая с определением, данным в Уставе УВКБ (ст.6, А (II)), сохранило в полном объеме ограничения, закрепленные в Уставе МОБ, не восприняв положения Устава УВКБ, распространяющих статус беженцев на всех лиц, независимо от региона и времени события¹⁵.

Что касается позитивных аспектов определения по Конвенции 1951 г., то в отличие от Устава УВКБ она дополнила основания преследований лица, принадлежностью к определенной социальной группе.

Таким образом, позитивными условиями для предоставления статуса беженца, согласно Конвенции, были следующие:

- 1) Они должны находиться вне своего гражданства или постоянного проживания;
- 2) Они не хотят или не могут пользоваться защитой прежней страны;

3) У них есть для этого вполне обоснованные опасения;

4) К таким опасениям относится возможное или реальное преследование по признакам расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;

5) Вследствие указанных опасений они не хотят или не могут вернуться в свою страну.

В Конвенции детально регламентируются и негативные критерии, идентичные закрепленным в Уставе УВКБ. Статус беженца не предоставлялся лицам, добровольно воспользовавшимся защитой своей страны, либо добровольно вернувшимся в нее, либо если опасения преследования, на которые они ссылались, перестали иметь место. Исключались из категории беженцев лица, совершившие международные преступления: преступления против мира, военные преступления или преступления против человечности; тяжкие преступления не политического характера до того, как они прибыли в страну, дающую убежище; либо виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН (ст.1,С, D, E, F). Влияние Всеобщей Декларации прав человека на трактовку указанных критериев очевидно.

Достоинством Конвенции было подробное регулирование статуса беженцев, закрепление обязанностей принимающего государства предоставлять им постоянное место жительства, обеспечить право на трудоустройство, социальное обеспечение, защиту здоровья. Важным аспектом Конвенции является регламентация принципа не высылки, гарантирующим безопасность беженца от произвола властей страны принятия.

Конвенция предусматривает не высылку в двух формах: обязанность государства не высылать беженца, законно проживающего на его территории в другую страну, за исключением случаев государственной безопасности и во исполнение судебного решения (ст.32) и в более категорической форме («не будут высылать никоим образом») в страну, где он подвергался преследованиям (ст.32 п.1). Из этого императивного правила допускается исключение: оно не применяется, если беженцы рассматриваются как угроза безопасности страны, где они находятся, либо осуждены за совершение тяжкого преступления, что значительно ослабляет его реализацию в практике государств, хотя принцип не высылки имеет статус не только договорной, но и обычной нормы международного права.

В целом же анализ Конвенции 1951 года позволяет сделать вывод, что она создавала международно-правовые и внутригосударственные гарантии защиты прав беженцев. Однако ориентированность конвенции на Европейский регион и события до 1951 г., находилось в противоречии с ростом политической эмиграции, ставшей повсеместным явлением из-за идеологического противоборства стран социалистической и капиталистической системы. Проблема была решена разработкой в январе 1967 г. Протокола о статусе беженцев, внесшего изменения в Конвенцию¹⁶.

Принятый в январе 1967 г. Протокол исключил из определения беженцев положения, касающиеся географических и временных ограничений (ст.1), что придало конвенции универсальный характер. Завершающим итогом в нормотворческой деятельности ООН по вопросам беженцев было принятие Генеральной Ассамблеей 14 декабря 1967 г. Декларации о территориальном убежище. Базируясь на положениях Всеобщей деклара-

ции прав человека, она подтвердила, что предоставление убежища является проявлением суверенной воли государства и распространяется на лиц, преследуемых по политическим мотивам (ст.1 п.1)¹⁷. Лишь государству принадлежит право оценки оснований предоставления убежища (ст. 1 п.3).

Важным положением Декларации является закрепление права государства на международную солидарность и помощь со стороны других государств для облегчения бремени принятия беженцев (ст.2). Хотя Декларация имела рекомендательный характер, разроботка государствами различных законодательных процедур для предоставления убежища доказывает, что она соответствует национальной практике.

На первый взгляд казалось, что в рамках ООН был создан надежный механизм по защите прав беженцев, включающий аппарат УВКБ с точно определенными функциями по оказанию помощи беженцам и достаточную нормативную базу. Конвенция 1951 г. с протоколом 1967 г. получили международное признание, их участниками являются в настоящее время 122 государства. Конвенционное определение беженцев имплементировано в законодательство большинства Европейских стран, США и Канады¹⁸. Однако многообразие ситуаций, порождающих потоки беженцев, вскоре обнаружили как недейственность Конвенции 1951 г., так и всего механизма защиты беженцев.

В 50-70 годах локальные вооруженные конфликты, гражданские войны, национально-освободительная борьба охватили Азиатские и Африканские регионы, вызывая массовые перемещения людей в соседние государства, либо Европейские страны. Эти беженцы не подпадали под компетенцию УВКБ. Верховный Комиссар, руководствуясь гуманитарными целями, стремясь облегчить страдания людей, стал оказывать финансовую помощь таким категориям вынужденных мигрантов. Генеральная Ассамблея ООН, утверждая отчеты Верховного Комиссара о деятельности УВКБ, в резолюции 1167 от 26 ноября 1957 г. впервые уполномочила его на оказание помощи беженцам, которые «не соответствовали полностью определению Устава, но их положение вызвало озабоченность международного сообщества»¹⁹. Помощь Верховного Комиссара, так же как уполномочивающие резолюции Генеральной Ассамблеи или Экономического и Социального Совета, носили целевой характер, будучи ответной реакцией на поток беженцев из конкретной страны (Вьетнама, Китая, Алжира, Индонезии и т.д.). Причем, характерно, что начиная с 70 годов в Резолюциях ГА и ЭКОСОС наряду с термином «беженцы», появляются перемещенные лица в более широкой трактовке, чем в Уставе МОБ. К ним относились не только лица, депортированные властями из государства проживания, но и перемещенные внутри страны, что было частым явлением в условиях гражданских войн (Судан, Камбоджа), либо существования двух государств на одной территории (Вьетнам, Китай). В 1976 г. ЭКОСОС одобрил новое направление в деятельности УВКБ - оказание добрых услуг беженцам, жертвам стихийных бедствий²⁰. Таким образом, Генеральная Ассамблея, ЭКОСОС, Исполнительный Комитет УВКБ, санкционируя *post-factum* деятельность Верховного Комиссара, значительно расширил его мандат.

Но гуманитарная помощь, оказываемая мандатным беженцам, не могла заменить международную защиту, гарантируемую Конвенцией. Вместе с тем, в рамках ООН не принималось резолюций, призывающих

государства к внесению изменений в конвенционное определение беженцев. Причиной являлось противодействие наиболее благополучных и привлекательных для беженцев стран (США, Швейцария, Австралия, Великобритания), стремившихся ограничить приток ходатайствующих о предоставлении убежища, и поэтому настаивающих на том, что мандат УВКБ является достаточно гибким и приспособленным к меняющимся требованиям и никаким изменениям понятия «беженец» не требуется²¹. Такая безынициативность ООН в разрешении проблемы новых беженцев привела к активизации деятельности региональных международных организаций. Причем наибольшую роль в разработке расширенной международно-правовой трактовки понятия «беженец», сыграли те из них, государства-члены которых либо содействовали своей политикой массовым перемещениям, либо страдали от их притока с территории соседних стран. Так, в 1969 году Организация Африканского Единства приняла Конвенцию «по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке»²², которая, воспроизведя определение беженцев, данное в Конвенции 1951, дополнила его новыми положениями, учитывающими причины, порождающими вынужденную миграцию в этом регионе. Согласно ст.1 п. 2 термин «беженец», применяется к любому лицу, которое вследствие «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения или гражданской принадлежности, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения...».

В Латиноамериканском регионе, где в рамках Организации Американских государств были разработаны в 1954 г. 2 конвенции о территориальном и дипломатическом убежище, закрепивших право государств «допускать на свою территорию» лиц, преследующихся по политическим мотивам, в 1984 году принимается Картахенская декларация о беженцах²³. Несмотря на то, что данный документ был принят на коллоквиуме, организованном Картахенским университетом, Региональным центром по исследованию Третьего мира и УВКБ, его название и содержание выходило за рамки традиционных актов, вырабатываемых на встречах представителей неправительственных организаций. В документе рекомендовалось с учетом опыта, накопленного в Центральноамериканском регионе по проблемам беженцев, а также прецедента Конвенции ОАЕ 1969 г., рассмотреть вопрос о расширении понятия беженца, которое, включая элементы положения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., должно относиться к числу беженцев тех лиц, которые бежали из страны, «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению правопорядка». В нем подчеркивалось, что принцип *non-refoulement* (не высылки), включающий запрещение отказа в пропуске через границу, является краеугольным камнем в международной защите прав беженцев и «должен быть признан и соблюдаться в качестве нормы *ius cogens*», рекомендовалось объявить документ «Картахенской декларацией о беженцах» и просить Верховного Комиссара ООН по делам беженцев разослать его главам центральноамериканских государств, Белиза и странам, образующим

контадорскую группу. Неоднократные ссылки Генеральной Ассамблеи ОАГ на Картахенскую декларацию свидетельствуют о том, что в настоящее время она отражает позиции латиноамериканских государств и имеет статус международно-правового документа²⁵.

Важный вклад в расширительную регламентацию понятия беженца внесло СНГ, государства-члены которого после межнациональных конфликтов конца 80-90 годов, в Карабахе, Сумгаите, на Северном Кавказе, в Приднестровье, Грузии, Абхазии, Чечне, дискриминационной политики в отношении русскоязычного населения в Прибалтийских республиках, впервые ощутили на себе груз проблем, связанными с массовым потоками беженцев. Учитывая специфику федерального устройства России, к ним прибавилась еще одна категория лиц, неизвестная ранее в международно-правовой терминологии: «вынужденных переселенцев». Этим объясняется название договора, принятого в 1993 г. в рамках СНГ - «Соглашение о помощи беженцами и вынужденным переселенцами» и одинаковый правовой режим, предусмотренный для указанных категорий²⁶.

Соглашение, повторяя все критерии, предъявляемые к понятию «беженец» по Конвенции 1951 г., расширяло его как по субъекту, распространив на членов семьи, так и по причинам, вызвавшим перемещение: вооруженные и межнациональные конфликты (ст.1). Вынужденные переселенцы отличались от беженцев лишь по критерию гражданства: если первые по отношению к принимающей стране были ее гражданами (ст.2), то последние - иностранцами.

Что касается Европейских региональных организаций (Совета Европы и Европейского Союза), то их подход к разрешению проблемы новых беженцев, определялся позицией Европейских стран, считающих, что их международные обязательства распространяются лишь на беженцев в трактовке Конвенции 1951 г. и Протокола к ней. Поэтому Советом Европы так и не разработано Конвенции по правам беженцев, хотя он известен своей успешной кодификационной деятельностью в области прав человека. Совет Европы ограничивается выработкой

рекомендаций Комитета Министров, направленных на унификацию внутригосударственных процедур по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища. В этом смысле показательна Рекомендация Комитета Министров 8116 от 5 октября 1981 г., в которой предлагалось, чтобы беженцам разрешали оставаться в стране прибытия до окончательного решения вопроса о предоставлении убежища. Нужно заметить, что последующие рекомендации Комитета Министров стремились облегчить положение новых категорий беженцев, не подпадавших под действие Конвенции. В Рекомендации 1984 г. «О защите лиц, формально не признаваемых беженцами» подчеркивалось, что принцип не высылки должен применяться не только к лицам, признаваемым беженцами по Конвенции 1951 г., но и любым другим, имеющим опасения быть преследуемым на территории постоянного проживания. Причем в Рекомендации не делалось различия между лицами, законно или незаконно въехавшими на территории Европейского государства или проживающими в нем (беженцы *de facto*)²⁷.

После ратификации Маастрихтского договора, Европейский Союз делает попытку разработать единую политику государств-членов в отношении новых категорий беженцев. В январе 1994 г. Европейским Парламентом принимается резолюция, рекомендующая предоставлять статус терпимости жертвам вооруженных конфликтов и нарушения прав человека²⁸.

Итак, анализ современного состояния проблемы беженцев доказывает необходимость внесения изменений в определение «беженец» по Конвенции 1951 г., путем учета дополнений, закрепленных в региональных конвенциях. Изменения могут быть юридически оформлены Дополнительным Протоколом к Конвенции. Вместе с тем повышение эффективности механизма международной защиты прав беженца требует включения в такой Протокол положения об ответственности государства, чья дискриминационная политика в отношении прав человека ведет к межнациональным конфликтам, порождающим новые потоки беженцев.

¹ По данным Управления Верховного Комиссара по делам беженцев в мире сейчас насчитывается от 20 до 40 млн. беженцев - UNHCR, The State of Protection, Penguin Books, 1993/

² См. Галенская Л.Н. Право убежища. М., 1968. Л.В. Павлова «Институт дипломатического убежища в международном праве». Вестн АН БССР № 2, 1966.

³ Конституция Республики Беларусь. Ст. 12. Мн. 1997. С.7.

⁴ См. Потапов В.И. Беженцы и международное право. М. 1986. С. 50-52.

⁵ См. Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженцев в международном праве. Будапешт. 1997, С. 147-148.

⁶ Потапов В.И. Указ. Соч. С.13.

⁷ См. Действующее международное право. Сост. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С., Т. 1, М., 1997, С. 8

⁸ Текст Устава МОБ - См. Приложение 1 - Гай С. Гудвин-Гилл. Указ. Соч. С.438-441.

⁹ Там же. С. 438-439

¹⁰ Там же. С. 440-441.

¹¹ Текст Устава УВКБ - См. Действующее международное право. Т. 1, С. 278-283.

¹² См. Гай С. Гудвин-Гилл. Указ. Соч. С.22.

¹³ Текст Всеобщей Декларации прав человека - См. Действующее международное право. Т. 2, С.5-10.

¹⁴ См. Гай С. Гудвин-Гилл. Указ. Соч., С. 32-33.

¹⁵ Текст Конвенции 1951 г. о статусе беженцев - См. Действующее международное право. Т. 1, С.283-289.

¹⁶ Текст Протокола о статусе беженцев 1967 - См. Действующее международное право. Т. 1, С.300-303.

¹⁷ Текст Декларации о территориальном убежище. - См. там же. С.338-340.

¹⁸ См. Приложение 6. - Гай С. Гудвин-Гилл. Указ. Соч. С.580.

¹⁹ См. Н. Lambert/ Comparative Law and Practice in Selected European Countries. Boston/London. 1995; Хотя Республика Беларусь не ратифицировала Конвенцию, определение беженцев, данное в белорусском законе о беженцах 1995 г. полностью соответствует Конвенции.

²⁰ Резолюция ГА ООН 1167 (XII), от 26 ноября 1957 г.

²¹ Резолюция 2011 (LXI) ЭКОСОС, 2 августа 1976.

²² Дос. ООН А/АС 96/614 п.43; Дос. ООН А/АС 96/SR 344 п.11.

²³ Текст Конвенции ОАЕ 1969 г. - Приложение 2 - Гай Гудвин-Гилл. Указ. соч. С.479-483.

²⁴ Текст Картахенской декларации 1984 - Там же. С.492-495.

²⁵ Гай С. Гудвин-Гилл. Указ. соч. С.32.

²⁶ Текст Соглашения о беженцах и вынужденных переселенцах - Действующее международное право. Т. 1, с. 334-336.

²⁷ См. Н. Lambert. Op. cit. P.127-128.

²⁸ Ibid. P. 129.

SUMMARY

The article explores the process of the formation of the definition of "the refugee" in international law. The institution of refugees originated as an internal institution of granting asylum to the people who were persecuted by the authorities of the countries of which for political reasons they were residents. The international legal protection of refugees was first legally codified within the framework of the League of Nations as the answer to the massive forced displacement of people in the wake of World War I, the collapse of the Ottoman Empire, the establishment of the Bolshevik power in Russia and the fascist regime in Germany and the beginning of its aggressive annexationist policy. That is why the Agreements of 1926, 1928, 1933 and 1938 which contain the definitions of "the refugee" were bound to certain events and regions. The concluding stage in constituting the international mechanism for securing the rights of refugees has become the activity of the UN in this area. The authors see the reasons determining this situation in the following two factors: - the objective one - the necessity of the help of the international community to repatriate a multitude of refugees and DPs after World War II; - the subjective - the responsibility of the UN organs (the General Assembly and the Economic and Social Council) as enshrined in the Charter for the promotion of human rights. As the result of the UN activity the convention of 1951 on the refugee status was adopted and special organs were set up: the Office of the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) and its Executive Committee, bound according to the Charter of 1950 to provide international protection and to render assistance in seeking the solutions of the problems of the refugees. The definitions of refugees as formulated in the Convention of 1951 and the Charter of UNHCR have embodied the notions of the preceding agreements recognizing as such only the category of political refugees persecuted for their race, religious beliefs, citizenship, belonging to a certain social group or political persuasions. Similar to the Agreements of the League of Nations these definitions contained geographical and regional constraints. With the Protocol of 1967 adopted, the conventional definition of "the refugee" has acquired the universal character. The article emphasizes that the developments of the 50 s- 70s connected with local armed conflicts, contradictions between nations, national liberation movement which enveloped the African and Asian Continents and, following the collapse of the USSR and the Jugostavian Federation, also a number of post- Soviet regions, brought about a massive stream of refugees who are not covered by the definition of 1951. The UN failed to adopt resolutions concerning broader interpretation of the notion of 'the refugee' because of the opposition of several European countries (Great Britain, Switzerland), the USA and Australia which sought to protect themselves from the influx of new refugees. The UN organs: the General Assembly and the ECOSOC merely confirmed post factum the extension of the UNHCR mandate to provide humanitarian aid to the refugees. The radical changes of the notion of "the refugee" which take into account the causes (armed conflicts between nations) were reflected in the OAE Convention of 1969, the Cartagena Declaration of 1984 and the CIS Agreement of 1993 with the latter introducing a new category of refugees and forced migrants (the citizens of the receiving state) into international legal usage. The European regional organizations (the Council of Europe and the European Union) directed their efforts at developing a single policy of the European States concerning non-refoulement of those categories of the refugees which are not covered by the definition of the Convention of 1951. Following the analysis of the current state of the problem the article comes to the conclusion that to raise the effectiveness of the mechanism of securing refugees' rights it is necessary to introduce changes in the definition of "the refugee" according to the Convention of 1951, taking into consideration the supplements, accepted in regional conventions through the adoption of the Supplementary Protocol which would include the article of the responsibility of the states whose