

## **Глава 5**

# **ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

История проблемы беженцев берет свое начало с древнейших времен. Существует масса примеров, свидетельствующих о появлении потоков беженцев в результате частых эпидемий различных болезней, разрушительных войн, изменения политических ситуаций в странах и т. п. <sup>1</sup> Однако наиболее острой проблема беженцев стала в XX в. Первая мировая война и ее разрушительные последствия привели к появлению 1,5 млн беженцев и перемещенных лиц, разбросанных в целом ряде стран <sup>2</sup>. В 1930-е гг. международное сообщество столкнулось с проблемой массового бегства людей из фашистской Германии. Всего с 1914 по 1939 г. из-за многочисленных вооруженных конфликтов и политических

---

<sup>1</sup> Беженцы. Динамика перемещений: докл. для независимой комиссии по междунар. гуманитар. вопросам: пер. с англ. М.: Междунар. отношения, 1989. С. 22.

<sup>2</sup> Права человека и беженцы // Популяр. библиограф. прав человека. Вып. 5. Минск: Представительство ООН в Респ. Беларусь; Юнипак, 2005. С. 2.

противоречий, преимущественно в Европе, оторванными от своих родных мест оказались более 5 млн человек (в основном русские, греки, турки, армяне, евреи) <sup>1</sup>.

Огромные перемещения населения вызвала Вторая мировая война. В мае 1945 г. в Европе насчитывалось более 40 млн перемещенных лиц, не считая немцев, которые бежали от наступления советских войск. Многие находились в разбросанных по Западной Европе лагерях для беженцев, которые рассматривались как нежелательное экономическое бремя и потенциальный источник социальных неурядиц. Кроме того, в Германии находились 11,3 млн лиц, угнанных на принудительные работы <sup>2</sup>.

Уверенность в том, что именно международное сообщество, а не отдельные правительства или благотворительные организации обязано обеспечивать защиту беженцев и находить решения их проблем, окрепла с созданием Лиги Наций. Ф. Нансен, известный норвежский исследователь Арктики, полагал, что данная организация «даст уникальную возможность установить мир и содействовать возрождению послевоенной Европы». В 1921 г. в целях объединения усилий по оказанию чрезвычайной помощи Лига Наций назначила первого Верховного комиссара по делам беженцев, которым и стал Ф. Нансен. Эту задачу он выполнял вплоть до своей смерти в 1930 г. <sup>3</sup>

Одной из основных проблем, с которой в начале XX в. сталкивались беженцы, являлось отсутствие международно признанных удостоверений личности. Для ее решения был введен так называемый «паспорт Нансена», появление которого позволило тысячам людей вернуться на родину или поселиться в других странах.

---

<sup>1</sup> Моргун, Ю. Ф. Беженцы — глобальная проблема XXI века // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2001. № 2. С. 83.

<sup>2</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. М.: Интердиалект+, 2000. С. 15.

<sup>3</sup> Права человека и беженцы // Популяр. библиограф. прав человека. Вып. 5. С. 2.

В последующие годы Лига Наций учредила и разработала серию соглашений в целях урегулирования миграционных проблем (Конвенция 1933 г. о международном статусе беженцев, Временное соглашение 1936 г. о статусе беженцев, прибывающих из Германии, и др.). Наиболее важным явилось то, что в них было дано определение понятия «беженец», применявшегося к конкретным группам населения, которые могли подвергнуться риску в случае возвращения на родину. Необходимо отметить, что определение, данное в документах Лиги Наций, несмотря на некоторую его ограниченность, стало первым подобным определением в международном праве.

С началом Второй мировой войны формируется новый этап в международной защите беженцев. Так, в апреле 1943 г. на Бермудской конференции мандат Межправительственного комитета по делам беженцев был пересмотрен и распространен на всех лиц, которые в результате событий в Европе были вынуждены покинуть страну своего проживания из-за опасности для их жизни и свобод по причине их расы, религии или политических убеждений (в дальнейшем указанный комитет был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев (МОБ))<sup>1</sup>.

Образованная в 1945 г., Организация Объединенных Наций с самого начала признала, что задача оказания помощи беженцам представляет собой международную проблему и сообщество государств должно взять на себя коллективную ответственность за тех людей, которые спасаются от преследования. Так, в 1946 г. на своей первой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, которая заложила основу деятельности ООН по защите беженцев. В ней было подчеркнуто, что ни один беженец или перемещенное лицо, в силу обоснованных опасений не желающее вернуться в страну своей гражданской принадлежности, не может быть к этому принуждено<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Гудвин-Гилл, Г. С. Статус беженца в международном праве / под ред. М. И. Левиной. М.: ЮНИТИ, 1997. С. 18.

<sup>2</sup> Вопрос о беженцах: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/8(I) от 12 февр. 1946 г. Нью-Йорк: ООН, 1946.

Осенью 1948 г. к практическим операциям по решению проблем беженцев и перемещенных лиц приступила специально созданная Международная организация по делам беженцев. Однако каждому из таких людей было необходимо подробнейшим образом указать мотивы и формально обосновать свой отказ от возвращения на родину фактами, которые свидетельствовали о существующей там для них угрозе гонений, связанных с расовой или национальной принадлежностью, религиозными убеждениями, семейными обстоятельствами либо возражениями политического характера, либо иными признанными МОБ достаточно вескими и не противоречащими принципам ООН обстоятельствами <sup>1</sup>.

СССР, БССР и УССР голосовали в ООН против Устава МОБ и в деятельности этой организации не участвовали, считая ее инструментом англо-американской политики, направленной против их интересов. Советские представители в ООН заявляли, что лагеря беженцев и перемещенных лиц на Западе стали центрами антисоветской пропаганды, рассчитанной на задержание там сотен тысяч советских граждан с целью использования их в качестве дешевой рабочей силы <sup>2</sup>.

Хотя деятельность МОБ ограничивалась оказанием помощи только европейским беженцам, она была первым международным органом, который занимался в комплексе всеми аспектами этой проблемы. Функции организации охватывали репатриацию, установление личности, регистрацию и клас-

---

<sup>1</sup> См.: Иванов, Д. В. Беженцы в современном международном праве. М.: Междунар. отношения, 2006. С. 17–18; Устав Международной организации по делам беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. С. 48.

<sup>2</sup> Снапкоўскі, У. Е. Беларуская ССР на міжнароднай арэне (1945–1990 гг.) // Беларус. журн. междунар. права і междунар. адносін. 1999. № 2. С. 66.

сификацию, заботу и помощь, правовую и политическую защиту, транспортировку, переселение и обустройство на новом месте <sup>1</sup>.

Генеральная Ассамблея ООН еще в 1949 г. определила основные принципы действий относительно беженцев: проблема беженцев является международной по своему объему и характеру; окончательное разрешение проблемы беженцев может быть достигнуто только добровольной репатриацией или ассимиляцией в новых странах; будущее таких беженцев и перемещенных лиц должно стать объектом деятельности международного органа, который необходимо было создать <sup>2</sup>.

Позднее МОБ фактически была заменена Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, созданным 14 декабря 1950 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в качестве вспомогательного неполитического и гуманитарного органа системы ООН. Управление получило полномочия на обеспечение международной защиты беженцев и оказание помощи правительствам в поиске долгосрочных решений этой проблемы.

Функции Верховного комиссара, изложенные в Уставе, включили в себя:

- содействие заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдение за их выполнением и предложение необходимых поправок к ним;
- содействие выполнению мероприятий по облегчению положения беженцев и сокращению их числа;
- содействие усилиям, направленным на поощрение добровольной репатриации беженцев или их ассимиляции в новых странах;
- облегчение допуска беженцев на территорию различных государств;

---

<sup>1</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 18—19.

<sup>2</sup> Беженцы и бесподанные: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/319(IV) от 3 дек. 1949 г. Нью-Йорк: ООН, 1950.

- содействие переводу имущества беженцев;
- получение от правительств информации относительно числа и положения беженцев на их территории, а также соответствующих законов и постановлений;
- поддержание тесного контакта с правительствами и межправительственными организациями;
- сотрудничество с другими организациями, занимающимися вопросами беженцев.

В момент создания Управления считалось, что материальные аспекты оказания помощи беженцам являются обязанностью правительства, которое предоставляет убежище. Однако поскольку значительное число мировых потоков беженцев появилось в наименее развитых странах, УВКБ ООН взяло на себя дополнительную роль по координации материальной помощи беженцам, возвращающимся лицам и, в отдельных случаях, перемещенным лицам.

При этом в начале 1950-х гг. международное сообщество предполагало, что острая для послевоенной Европы проблема беженцев разрешится в ближайшем будущем. Это подтверждает временное действие Устава УВКБ ООН, существование которого предусматривалось только в течение трех лет. Однако мандат УВКБ ООН впоследствии продлевался каждые 5 лет Генеральной Ассамблеей ООН. В декабре 2003 г. Генеральная Ассамблея приняла решение о снятии временных ограничений на мандат УВКБ ООН до тех пор, пока не будет решена проблема беженцев <sup>1</sup>.

Первоначально мандат УВКБ ООН был ограничен только оказанием помощи лицам, находящимся вне страны своего происхождения. Со временем для того, чтобы программы по осуществлению добровольной репатриации носили устойчивый характер, УВКБ ООН стало принимать участие в оказании помощи и предоставлении защиты лицам, возвращающимся в свои страны.

---

<sup>1</sup> Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/58/153 от 22 дек. 2003 г. Нью-Йорк: ООН, 2004.

Правовую основу современной международной системы защиты беженцев составляют права и обязательства, изложенные в принятой 28 июля 1951 г. Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов Конвенции о статусе беженцев. В документе дано определение понятия «беженец». Конвенция предусматривает обязательства беженцев относительно страны, в которой они находятся. В частности, эти лица должны подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, которые предпринимаются для поддержания общественного порядка. В Конвенции подчеркивается недопустимость дискриминации по признакам расы, религии или страны происхождения. Документ определил правовой статус беженцев, в частности личностный статус.

В конце 1950-х—1960-е гг. Европа перестала быть источником потоков беженцев. В период крушения колониальных империй эпидемия кризисов с беженцами перекинулась из Европы в Африку. Так, в результате первого послевоенного кризиса — войны за независимость Алжира (1954—1962 гг.) — более 250 тыс. беженцев из числа коренного населения, в основном женщин и детей, бежали в Марокко и Тунис. Кроме того, более 1 млн европейских поселенцев были вынуждены покинуть Алжир <sup>1</sup>.

В странах, освободившихся от колониального господства и получивших независимость, постоянно возникали вооруженные конфликты, этнические столкновения и войны. В результате этих событий миллионы людей были вынуждены сняться с родных мест. Многие из них переместились в соседние страны, экономическое и политическое положение которых характеризовалось нестабильностью и отсталостью. К сожалению, проблема беженцев, возникшая в 1960-е гг. на африканском континенте, не решена до сих пор — там постоянно возникают новые очаги вооруженных конфликтов на религиозной, этнической и социально-экономической почве.

---

<sup>1</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 46—47.

По мере замедления процесса деколонизации стали возникать новые виды конфликтов, зачастую регионального характера, приводившие к крупномасштабным перемещениям беженцев. В связи с возникновением подобных ситуаций появилась необходимость в расширении применимости положений Конвенции к новым беженцам. Был разработан Протокол, касающийся статуса беженцев, который 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 беженца без временных и территориальных ограничений. Содержание договоренностей стран — участниц Протокола сформулировано в 11 статьях.

Протокол фиксирует обязательства стран-участниц сотрудничать с ООН в делах, касающихся беженцев, и определяет направления такого сотрудничества (ст.ст. 2—7). Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. 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; положения, связанные с имплементацией положений указанных актов в национальном законодательстве.

Отметим также, что помимо Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. существуют еще и региональные механизмы международной защиты беженцев, например Конвенция 1969 г. по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке, Картаженская декларация о беженцах 1984 г., Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (1993 г.).

*Следует также обратить внимание на то, что помимо лиц, на которых распространяются полномочия УВКБ ООН, существуют беженцы, на которых распространяется мандат других организаций. Так, палестинцам оказывает помощь Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), созданное в 1949 г.*

*Аналогичное агентство было создано для оказания помощи беженцам и перемещенным лицам после корейской войны — Агентство ООН по оказанию помощи Корее (ЮНКРА). Оно прекратило существование только после 30 лет работы.*

*Кроме ООН и ее структур существуют другие международные организации, которые занимаются решением проблем беженцев. Так, Международная организация по миграции (МОМ) работает с целью содействия решению актуальных задач миграции, улучшения понимания проблем в данной сфере, а также поощрения социального и экономического развития. На современном этапе развития МОМ стала универсальной международной организацией, которая создала возможность диалога между странами по основным вопросам миграционной политики и сфокусировала свое внимание на управлении и регулировании международной миграции на всех континентах. Отличие МОМ от УВКБ ООН заключается в том, что эта организация занимается вопросами миграции в целом, в то время как Управление создано в качестве специализированной структуры для решения проблем беженцев в мировом масштабе.*

*Необходимо обратить внимание и на то, что с момента своего создания Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев работает в тесном контакте с неправительственными организациями (НПО). В Уставе Управления отмечается, что свою деятельность оно осуществляет при содействии как государственных, так и неправительственных организаций<sup>1</sup>. В начале своей деятельности, отчасти из-за ограниченности средств, имевшихся непосредственно в его распоряжении, УВКБ ООН функционировало прежде всего как координирующий и наблюдательный орган. Именно тогда неправительственные организации стали одними из важнейших партнеров УВКБ ООН. В условиях массового появления бе-*

---

<sup>1</sup> Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/428(V) от 14 дек. 1950 г. Нью-Йорк: ООН, 1951.

женцев в Африке в 1960-е гг. между УВКБ ООН и НПО сложились динамичные отношения. Они осуществлялись, например, через Международный совет добровольных учреждений — организацию, объединяющую различные НПО, которая была основана в 1962 г. и продолжает играть важную роль в настоящее время.

В 1970-е гг. неправительственные организации стали основными партнерами-исполнителями УВКБ ООН по различным аспектам деятельности. Так, к концу 1970-х гг. 37 НПО работали в лагере камбоджийских беженцев Кхаонданг в Таиланде. В конце 1980-х гг. свыше 100 международных НПО работали в лагерях и поселениях афганских беженцев в Пакистане. В 1990-е гг. число НПО, их размеры, оперативные возможности и ресурсы значительно возросли. По оценкам УВКБ ООН, в 1994 г. более 100 неправительственных организаций действовали в лагерях руандийских беженцев в тогдашнем Заире, 150 — в Мозамбике, 170 — в Руанде и около 250 — в Боснии и Герцеговине. Процесс урегулирования кризиса в Косово в 1999 г. продемонстрировал многочисленность НПО, «имеющих доступ к государственным и частным источникам финансирования»<sup>1</sup>.

УВКБ ООН стремилось развивать все более тесное сотрудничество как с международными, так и с национальными НПО. К 1999 г. в качестве партнеров УВКБ ООН работали 395 национальных НПО. Эти организации осуществляли около 20 % проектов Управления<sup>2</sup>. Они играли важную роль в создании гражданского общества и, как правило, продолжали начатую международными гуманитарными организациями благородную и, несомненно, востребованную миссию в данной сфере.

Начиная с 1994 г. сотрудничество и консультации между УВКБ ООН и НПО расширяются в рамках процесса, известного как «Партнерство в действии» (ПАРИНАК). Проводи-

---

<sup>1</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 208.

<sup>2</sup> Там же.

*мые встречи дали возможность НПО участвовать в разработке политики и планировании, осуществляемых УВКБ ООН. Процесс ПАРИНАК оказался особенно полезным при внезапно возникающих чрезвычайных ситуациях с большим числом беженцев* <sup>1</sup>.

*О значении НПО для УВКБ ООН наглядно свидетельствует тот факт, что только в 1999 г. Управление вложило в гуманитарные проекты около 295 млн дол. США через 544 НПО — своих партнеров-исполнителей* <sup>2</sup>.

Возвращаясь к исторической ретроспективе, следует отметить, что в конце 1970-х — начале 1980-х гг. начали происходить многочисленные крупномасштабные перемещения беженцев на территории стран Африканского Рога. Многие жители Эфиопии искали убежища в Судане, Сомали и Джибути, а большое число суданцев и сомалийцев — в Эфиопии. Конфликты в 1980—1990-е гг. в Анголе, Бурунди, Руанде, Сьерра-Леоне, Либерии и других странах африканского континента вызвали миллионные потоки беженцев не только в соседние страны, но и в государства Европы и Америки <sup>3</sup>. Ввод советских войск в Афганистан в 1979 г. вынудил более 6 млн граждан этой страны искать убежища в Иране и Пакистане <sup>4</sup>.

Конфликты конца 1980-х — начала 1990-х гг. породили новые проблемы беженцев в Европе. Так, на территории бывшей Югославии в результате этнических конфликтов

---

<sup>1</sup> Партнерство: справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 1996. Предисловие.

<sup>2</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 208.

<sup>3</sup> См.: Моргун, Ю. Ф. // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2001. № 2. С. 90; Основные события в Африке // Беженцы. 1999. № 115. С. 16; Пертуис, К. Гости в забытой стране // Там же. 2000. № 118. С. 18; Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 268; Положение беженцев в странах мира: найти решение / УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН; М.: Интердиалект+, 1995. С. 112; Уилкинсон, Р. К 50-летию УВКБ ООН // Беженцы. 2000. № 120. С. 6.

<sup>4</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 125.

после окончания всех боевых действий в конце 1995 г. ориентировочно 1,3 млн человек стали внутренне перемещенными лицами, около 500 тыс. — беженцами в соседних странах, а 700 тыс. человек — беженцами в странах Западной Европы. Из-за кризиса в начале 1998 г. Косово покинули примерно 350 тыс. косовских албанцев. Одновременно албанские боевики изгнали из края около 300 тыс. сербов<sup>1</sup>.

Свержение президента Наджибуллы в начале 1990-х гг. сделало беженцами его сторонников, которые вынуждены были искать убежища, главным образом, на территории бывшего Советского Союза. В дальнейшем число афганских беженцев увеличилось в результате вооруженной борьбы с отрядами «Талибана».

Более детально необходимо рассмотреть миграционные проблемы, которые начались на территории СССР в конце 1980-х гг. Вынужденные мигранты-беженцы и перемещенные лица стали появляться здесь вследствие этнонациональных конфликтов. Возникло самое массовое со времени окончания Второй мировой войны перемещение людей. Последние годы существования советской системы сопровождались, главным образом, этническим размежеванием.

Характерно, что в годы противостояния двух систем на мировой арене Советский Союз относился к УВКБ ООН и международной системе защиты беженцев с подозрением, считая их инструментом «холодной войны». Однако во второй половине 1980-х гг., после начала внутривнутриполитических изменений в стране, отношение СССР к этой структуре системы ООН начало меняться. Появление большого количества беженцев вынуждало заниматься налаживанием контактов советского государства с УВКБ ООН.

Необходимо отметить, что проблемы беженцев в 1980-х — начале 1990-х гг. значительно отличаются от проблем начального периода деятельности УВКБ ООН. Трудности за-

---

<sup>1</sup> См.: Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 236; Хроника событий на Балканах // Беженцы. 2001. № 127. С. 7.

частую усложнялись вероятностью упустить из виду скрытые конфликты, что не позволило бы найти окончательное решение вопросов беженцев. Кроме того, Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций все чаще призывали УВКБ ООН предоставить защиту или помощь конкретным группам внутренне перемещенных лиц.

В конце 80-х — первой половине 90-х гг. XX в. сотни тысяч людей были вынуждены покинуть свои дома из-за межэтнических и сепаратистских конфликтов в Закавказье. Как известно, обострение ситуации в этом регионе отмечалось еще до распада Советского Союза, когда вооруженные столкновения из-за Нагорного Карабаха заставили около 300 тыс. армян и 340 тыс. азербайджанцев оставить свои дома. Бегство армян из Азербайджана и, соответственно, азербайджанцев из Армении породило первую волну беженцев<sup>1</sup>.

Объявление Арменией независимости и последовавший менее чем через два месяца распад Советского Союза привели к эскалации вооруженного конфликта и вызвали дальнейшие массовые перемещения населения. К августу 1993 г. вооруженные силы Нагорного Карабаха и Армении контролировали около 1/5 азербайджанской территории и создали два «коридора», соединявших этот анклав с Арменией<sup>2</sup>. Лишь в мае 1994 г. была достигнута договоренность о прекращении огня. Более полумиллиона азербайджанцев были насильно изгнаны с больших территорий Азербайджана отрядами армянских вооруженных сил Карабаха. Договоренности о прекращении огня соблюдались, но политического урегулирования достичь не удалось. Большинство тех, кто был изгнан из своих домов, оставались заложниками конфликта.

Еще одна вспышка межэтнического насилия произошла в июне 1989 г. в узбекской части наиболее конфликтно-опасного района Средней Азии — Ферганской долине, от-

---

<sup>1</sup> Редмонд, Р. Конфликт на Кавказе // Беженцы. 1994. С. 24, 25.

<sup>2</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 209.

куда местное население изгнало около 60 тыс. турок-месхетинцев, которые были переселены туда сталинским режимом <sup>1</sup>.

Драматические события межэтнических столкновений усиливали в Советском Союзе и за его пределами опасения того, что распад страны даст толчок еще большему разгулу насилия и кровопролитию, породит массовые потоки беженцев и мигрантов. Причиной массовой вынужденной миграции на территории СССР стали вооруженные конфликты в Абхазской и Южно-Осетинской автономиях Грузии. Так, например, жители Южной Осетии хотели более широкой автономии и объединения с Северной Осетией. Грузинское руководство, учитывая данный факт, а также пророссийскую абхазскую и югоосетинскую позиции, негативно относилось к подобным перспективам.

В 1989 г. начались вооруженные столкновения между осетинами и местными грузинами в Южной Осетии. Несмотря на присутствие советских, а затем грузинских войск, стабильного прекращения огня не удавалось достичь до мая 1992 г. За этот период времени около 50 тыс. осетин бежали в Северную Осетию, в то же время 23 тыс. грузин были изгнаны из Южной Осетии в собственно Грузию. В середине 1992 г., когда Абхазия провозгласила свою независимость, в республике начались вооруженные столкновения и для восстановления порядка туда были направлены 2 тыс. грузинских солдат. В течение последующих полутора лет этот конфликт привел к перемещению и изгнанию из Абхазии примерно 250 тыс. грузин <sup>2</sup>.

В мае 1998 г. вновь вспыхнули вооруженные столкновения между грузинскими партизанами и абхазской милицией в Гальском районе. Почти 40 тыс. человек из первоначально

---

<sup>1</sup> Руководство для НПО по международным и региональным документам, касающимся беженцев и прав человека / УВКБ ООН. Женева: УВКБ ООН, 1998. С. 4.

<sup>2</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. С. 209; Редмонд, Р. // Беженцы. 1994. С. 22, 23.

вернувшихся 50 тыс. снова покинули места своего проживания, а многие восстановленные дома и школы были разграблены и сожжены <sup>1</sup>.

Ареной крупномасштабного вынужденного переселения людей стал Северный Кавказ. В 1992 г. десятки тысяч ингушей были изгнаны из Северной Осетии в соседнюю Ингушетию. В 1994—1995 гг., а затем начиная с сентября 1999 г. произошли массовые перемещения населения в Чеченской Республике и соседних с ней районах.

Значительная часть населения стала беженцами и перемещенными лицами в результате гражданской войны в Таджикистане, начавшейся в мае 1992 г. Конфликт возник из-за политических, этнических и клановых разногласий. В сложившихся условиях за несколько месяцев военных действий примерно 600 тыс. человек были вынуждены оставить свои дома. Из них около 60 тыс. таджиков бежали в Афганистан, в то время как многие этнические русские, узбеки и таджики бежали в другие районы СНГ и за его пределы <sup>2</sup>.

В течение всего этого десятилетия большое число людей, особенно этнических русских, живших за пределами Российской Федерации, стали «иностранцами» в различных частях бывшего Советского Союза. Многие из них переехали в места, где они чувствовали себя в большей безопасности, в надежде на лучшее будущее. Одним из таких мест стала и Республика Беларусь.

Таким образом, распад Советского Союза, сопровождаемый обострением межнациональных отношений, вооруженными противостояниями, принятие бывшими республиками СССР — ныне суверенными государствами — ряда законодательных актов, ущемляющих гражданские права лиц некоренной национальности, вызвали массовые перемещения населения.

---

<sup>1</sup> Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности / УВКБ ООН. М.: Интердиалект+, 2000. С. 210.

<sup>2</sup> Там же. С. 212.

В этом потоке впервые появилось так называемое русскоязычное население, в том числе семьи военнослужащих. Затем последовали потоки беженцев других национальностей из ряда республик Советского Союза.

Как отмечает белорусский исследователь С. Ткаченко, уже в первом квартале 1991 г. в СССР насчитывалось более 670 тыс. беженцев, в том числе 36 тыс. русскоязычных — русских, украинцев, белорусов, а также лиц других национальностей, преимущественно жителей Азербайджана и Армении, считающих своим родным языком русский. Из остальных республик (среднеазиатских, прибалтийских, Молдовы и др.) беженцы не регистрировались, поскольку не было принято правительственных решений, в частности не был определен статус беженца. По другим оценкам, уже в тот период насчитывалось свыше 300 тыс. русскоязычных беженцев <sup>1</sup>.

При этом в начале 1992 г. УВКБ ООН направило делегации для изучения ситуации в большинство образовавшихся после распада СССР новых независимых государств (в том числе и в Беларусь), начав устанавливать с ними контакты.

Для решения проблем беженцев в Беларуси с декабря 1993 г. региональное Представительство УВКБ ООН в Москве совместно с Представительством ООН в Беларуси начало осуществлять программу поддержки наиболее нуждающихся категорий беженцев и лиц, ищущих убежища. В рамках данной программы финансовую помощь получили 300 беженцев и лиц, ищущих убежища; 27 беженцам из Эфиопии было предоставлено жилье. Министерство здравоохранения Республики Беларусь совместно с Белорусским обществом Красного Креста стало оказывать содействие беженцам в получении медицинской помощи <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ткаченко, С. С. Реферативные обзоры научно-исследовательских работ по проблемам миграции // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь: сб. ст. С. 141.

<sup>2</sup> Беженцы, беженцы // Вечерн. Минск. 1994. 30 окт. С. 1.

Миграционные процессы в целом существенно затронули Республику Беларусь. По данным республиканской миграционной службы, только за 1992—1996 гг. в страну прибыли 543 970 человек. Беларусь, так же как и другие новые независимые государства, столкнулась с такой забытой на полвека категорией мигрантов, как беженцы. Данные республиканского органа по миграции Беларуси свидетельствует о том, что за 1992—1998 гг. в Государственную миграционную службу/Комитет по миграции с просьбой о предоставлении убежища обратились 32 200 человек из стран — членов Содружества Независимых Государств и прибалтийских республик <sup>1</sup>, при этом пик обращений пришелся на 1992—1994 гг.

Число беженцев в Республике Беларусь не оставалось постоянным и находилось в тесной зависимости от социально-политической обстановки, главным образом, на территории государств — республик бывшего СССР. Часть из них покидала страну по мере ослабления напряженности в регионах их постоянного места жительства. Обострение же конфликтов, активизация вооруженного противостояния вызывали новую волну беженцев, о чем свидетельствуют данные республиканской миграционной службы.

Однако следует отметить, что эти данные в известной мере условны ввиду отсутствия официально принятого определения понятия «беженец» как в Советском Союзе, так и до 1995 г. в Республике Беларусь. Поэтому можно полагать, что регистрация лиц, прибывавших в республику как беженцы, осуществлялась достаточно произвольно.

По данным республиканской миграционной службы, к концу 1999 г. на территории Беларуси находились более 3000 граждан дальнего зарубежья, не желавших возвращаться в свою страну и ходатайствовавших о предоставлении убежища. 1827 человек из них были зарегистрированы Представительством ООН в Республике Беларусь (по состоянию на

---

<sup>1</sup> Вопросы государственного регулирования процессов миграции в Республике Беларусь / Комитет по миграции при Мин-ве труда Респ. Беларусь. Минск, 2000. С. 3.

1 января 1995 г.). В сентябре 1995 г. в Республике Беларусь было открыто Представительство УВКБ ООН. К началу 1999 г. оно зарегистрировало 2785 лиц, ищущих убежища, из дальнего зарубежья <sup>1</sup>.

В результате принятия в 1995 г. Закона «О беженцах» был определен правовой статус этой категории лиц в Республике Беларусь, урегулирован порядок его приобретения и утраты, установлены правовые, экономические и социальные гарантии защиты таких лиц на территории страны. Процедура предоставления статуса беженца в полном объеме и по всей стране начала использоваться только в июне 1998 г.

К 1 января 2000 г. в Республике Беларусь получили статус беженца 269 человек. Основной страной происхождения беженцев был Афганистан (76 %), 11,5 % прибыло из Грузии, около 7 % — из Эфиопии, 4,5 % — из Таджикистана. Оставшийся 1 % приходится на долю прибывших из Азербайджана и Индии. По состоянию на 1 декабря 2007 г., статус беженца получили уже 799 человека, 562 из которых — выходцы из Афганистана (70 %). Кроме того, 16,5 % прибыло из Грузии, 4 % — из Таджикистана, 3,6 % — из Азербайджана, 2,9 % — из Эфиопии, остальные — из Армении, Индии, Ирака, Ирана, Камеруна, Либерии, Палестины, Руанды <sup>2</sup>.

География потока беженцев в Беларусь из-за пределов бывшего СССР сформировалась в конце 1980-х — начале 1990-х гг., когда в страну прибывали граждане Афганистана с целью получения образования в высших и средних специаль-

---

<sup>1</sup> См.: Работа Представительства ООН с беженцами // Бюл. ООН. Представительство ООН в Респ. Беларусь. 1995. № 5. С. 8; УВКБ ООН в Республике Беларусь // Деятельность УВКБ ООН в Российской Федерации и Республике Беларусь. Вестник. Октябрь 1998 г. — март 1999 г. С. 9.

<sup>2</sup> Решения, принятые Департаментом по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (по состоянию на 1 декабря 2007 г.), включая несовершеннолетних детей [Электронный ресурс] // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». Режим доступа: <[http://www.evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1245&Itemid=187](http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1245&Itemid=187)>. Дата доступа: 12.12.2007.

ных учебных заведениях бывшего Советского Союза. Затем, в связи со сменой власти в своей стране, они оказались преследуемыми у себя на родине и в Беларуси стали «беженцами на месте». С целью обучения прибывали в Беларусь и граждане африканских стран — Либереи, Руанды, Камеруна, Эфиопии, Сьерра-Леоне, Сомали, которые затем подавали ходатайства о предоставлении статуса беженца. Однако уже в настоящее время появляется и другой поток — с целью воссоединения семей, а также поиска убежища в связи с военными действиями и политическим преследованием.

*Так, например, курсанты Минского высшего военного командного училища из числа граждан Эфиопии, прибывшие на учебу, после смены в 1991 г. власти не смогли вернуться на родину<sup>1</sup>. Остались в Беларуси и получили здесь статус беженца также и бывшие студенты Витебского медицинского института из Эфиопии Тасфайе Волде и Шавул Тедрос<sup>2</sup>.*

*В конце 1989 г. в числе 24 либерийцев на учебу на факультете журналистики в Беларусь прибыл Джимми Нельсон. Вскоре у него на родине началась гражданская война. Его мать погибла, судьба его родственников неизвестна. Джимми не мог вернуться в Либерию из-за опасения за свою жизнь, поэтому обратился за получением статуса беженца в Республике Беларусь, который получил в конце 1990-х гг.<sup>3</sup>*

*Интересна судьба беженца из Руанды Мухизи Жана Банзекуливахо. Он прибыл в Советский Союз на учебу в 1984 г. Затем учился в Новополоцком политехническом институте. К концу его учебы в Руанде произошел государственный переворот. Его родители — высокопоставленные лица — были убиты. Самому Жану отказали во въезде на родину. Он был вынужден остаться в Беларуси. В 1997 г. Жан защитил кандидатскую диссертацию по техническим наукам и в настоящее время работает в Полоцком государственном университете<sup>4</sup>.*

---

<sup>1</sup> О тех, кто солнце Африки на бульбу променял // Аргументы и факты. 1994. 12 марта. С. 4.

<sup>2</sup> Мы — часть белорусского общества. Минск: Асобны дах, 2002. С. 18–19.

<sup>3</sup> Там же. С. 7–10.

<sup>4</sup> Там же. С. 16–17.

Необходимо отметить, что к концу XX в. дезинтеграционные процессы на территории стран бывшего СССР и его союзников привели к эскалации межнациональных и межконфессиональных конфликтов, вследствие чего усилилось давление на европейские государства, в том числе и на Беларусь.

Анализ имеющихся данных подтверждает, что количество беженцев и перемещенных лиц непосредственно в Республике Беларусь не было неизменным и зависело, главным образом, от социально-политической ситуации на постсоветском пространстве и в граничащих с ним странах.

Таким образом, белорусскому государству необходимо быть готовым своевременно и адекватно реагировать на подобные события. И этому должна способствовать как миграционная политика государства в целом, так и сформированная национальная система защиты беженцев, которая, в свою очередь, должна являться частью международной системы.

Характеризуя процесс становления системы защиты беженцев в Республике Беларусь, можно выделить несколько этапов.

На первом этапе (1992 г. — сентябрь 1995 г.) в нашей стране происходило становление структуры миграционной службы и подготовка законодательства о беженцах. Не вызывает сомнения желание белорусского государства решать проблему беженцев. Однако, учитывая отсутствие опыта в ее решении, необходимо признать, что в данном процессе важную роль играло УВКБ ООН, что имело закономерным итогом принятие Закона Республики Беларусь «О беженцах» в 1995 г.

Выделяя второй этап (сентябрь 1995 г. — май 2001 г.), отметим, что в этот период приоритетными направлениями для эффективной работы системы защиты беженцев стало осуществление процедуры определения статуса беженца, а также дальнейшее совершенствование государственных органов по миграции и законодательства республики о беженцах. Результатом международного сотрудничества Республики Беларусь (главным образом, выполнения решений

Женевской конференции 1996 г. и взаимодействия с УВКБ ООН) стало присоединение государства к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г.

Итогом третьего этапа (май 2001 г. — 2003 г.) можно считать приведение национального законодательства, а также процедур в области предоставления статуса в соответствие с международными стандартами, а также создание условий для адаптации беженцев в белорусском обществе и благоприятного отношения к ним.

Очередной этап (с 2004 г.) был начат с реорганизации государственной миграционной службы и передачи ее в состав Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Главной задачей на данном этапе становится окончательное укрепление национальной системы защиты беженцев через уточнение вопросов законодательства, исходя из практики ее функционирования, укрепления ее материально-технической базы, гармонизации в рамках единой региональной политики с целью сближения с аналогичными системами как в европейских странах, так и в государствах — членах СНГ.