

«Руки, которые защищают»

60 лет УВКБ ООН и Конвенции 1951 года о статусе беженцев: международные стандарты и белорусский опыт



Андрей СЕЛИВАНОВ,
кандидат
исторических наук

2011 год является знаменательным для международного сообщества: 60 лет назад начало свою деятельность Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и 60 лет исполнилось 28 июля текущего года Женевской Конвенции о статусе беженцев. Управление активно сотрудничает в этой сфере с Республикой Беларусь, что имеет огромное значение и на международном, и на национальном уровнях.

Образованная в 1945 году 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. В 1946 году на своей первой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, которая заложила основу деятельности ООН по защите беженцев. В ней было подчеркнуто, что ни один беженец, ни одно перемещенное лицо, в силу обоснованных опасений не желающее вернуться в страну своей гражданской принадлежности, не может быть к этому принуждено [1].

Созданное резолюцией Генеральной Ассамблеи в качестве вспомогательного неполитического и гуманитарного органа системы ООН, Управление Верховного комиссара по делам беженцев получило полномочия на обеспечение международной защиты беженцев и оказание помощи правительствам в поиске долгосрочных решений этой проблемы. В соответствии с резолюцией такая деятельность началась 1 января 1951 года [2].

В начале 1950-х годов международное сообщество предполагало, что острая для

послевоенной Европы проблема беженцев разрешится в ближайшем будущем. Это подтверждает временное действие Устава УВКБ ООН: существование Управления предусматривалось только в течение трех лет [2]. Однако его мандат впоследствии продлевался Генеральной Ассамблеей ООН каждые 5 лет [3]. А в декабре 2003 года она приняла решение о снятии временных ограничений на деятельность УВКБ ООН до тех пор, пока не будет решена проблема беженцев [4].

Основу международной системы защиты этой категории лиц составляют права и обязательства, изложенные в принятой 28 июля 1951 года Конвенции о статусе беженцев. В документе дано четкое и ясное определение понятия «беженец». Конвенция предусматривает их обязательства относительно страны, в которой 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. Так, глава III устанавливает право на занятия, приносящие прибыль, включающие работу по най-



ОБ АВТОРЕ

СЕЛИВАНОВ Андрей Владимирович.

Родился в 1972 году в г. Калинин (Россия).

В 1994 году окончил Белорусский государственный университет.

В 1995–2001 годах работал в Управлении международных связей Белорусского государственного университета (в 1998–2000 годах был одним из руководителей Центра по изучению ООН в БГУ). С 2001 года – исполнительный директор Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». В 2004–2010 годах – ведущий специалист Центра международных исследований БГУ. С 2010 года – заместитель декана факультета международных отношений БГУ.

Кандидат исторических наук (2007).

Автор более 30 публикаций.

Сфера научных интересов: деятельность Организации Объединенных Наций, вопросы миграции и беженцев.

му, работу на собственном предприятии, получение кредитов. Конвенция предусматривает также право на социальную защиту и административное содействие [5]. Таким образом, 1950-е годы можно считать первыми годами формирования современной международной системы защиты беженцев, центральной структурой которой стало УВКБ ООН.

Принятая в 1951 году Конвенция непосредственно распространялась на беженцев в Европе, которые спасались от последствий событий, происшедших до 1951 года (главным образом это были жертвы Второй мировой войны) [5]. Вместе с тем работа не ограничивалась проблемами лиц, перемещенных в Европе в результате войны. В конце 1950-х – 1960-е годы акцент в деятельности УВКБ ООН сместился с Европы на страны Азии, Африки и Латинской Америки. Это было вызвано процессом деколонизации. В дальнейшем стали возникать новые виды конфликтов, зачастую регионального характера, приводивших к крупномасштабным перемещениям людей. Поэтому был разработан Протокол, касающийся статуса беженцев, который вступил в силу 4 октября 1967 года и отменил географические и временные рамки Конвенции [6].

За свою деятельность Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев дважды, в 1954 и 1981 годах, было награждено Нобелевской премией мира. Первая была вручена за оказание помощи беженцам, которые появились в Европе в результате Второй мировой войны. Управление прилагало усилия с целью обеспечить защиту и помощь для 2,2 млн. перемещенных лиц в Европе, имея бюджет в 5 млн. долларов США и 100 сотрудников. В 1980-х годах масштабы проблем беженцев, которых стало около 10 млн. человек, значительно возросли, однако возросли и успехи в деятельности организации: помощь была оказана миллионам людей, которые обрели новую жизнь [7].

К сожалению, количество конфликтов в мире не уменьшается. Поэтому в настоящее время УВКБ ООН работает более чем в 120 странах и занимается лицами, вынужденными пересекать международные границы или перемещаться в своих собственных

странах. На сегодняшний день во всем мире насильственно перемещенными являются 43,7 млн. человек. Среди них 15,4 млн. беженцев, 27,5 млн. внутренне перемещенных лиц вследствие конфликтов и почти 850 тыс. лиц, ищущих убежища [8].

В 90-е годы прошлого века Республика Беларусь в силу социально-экономического и геополитического положения была непосредственно включена в систему регулирования миграционных потоков и на практике столкнулась со всеми далеко неоднозначными последствиями этого процесса. С первых дней своего существования и начала активного участия в решении возникших миграционных проблем наше госу-

Церемония подписания Конвенции о статусе беженцев. Женева, 28 июля 1951 года



дарство стремилось полностью применять общепризнанные принципы в этой области и активно участвовало в международных мероприятиях.

Отметим, что после распада СССР жители конфликтных регионов стали все чаще выбирать в качестве места постоянного проживания Беларусь. Это связано, главным образом, с тем, что наша страна признавалась и признается одним из наиболее стабильных в политическом и социально-экономическом отношении государств из всех республик бывшего Советского Союза. Не случайно уже в феврале 1993 года количество перемещенных лиц (из числа бывших граждан СССР), зарегистрированных в Беларуси, составляло 13 000 человек, в том числе 4500 детей, 1000 пенсионеров и инвалидов и 7500 человек трудоспособного возраста. Количество беженцев из Афганистана и Эфиопии составило примерно 2000 человек [9].

Работа по подготовке проекта закона Республики Беларусь о беженцах началась еще в апреле 1992 года. Правительство поручило Государственному комитету по труду, Госэкономплану, Министерству иностранных дел и Министерству юстиции предложить проект данного нормативного акта. В мае он был готов, однако необходимо заметить, что ввиду отсутствия в республике опыта практической работы с беженцами этот проект был еще достаточно сырым и теоретическим. Вместе с тем законопроект продемонстрировал желание молодого белорусского государства решать проблемы беженцев и миграции. Следует заметить, что в отсутствие государственного органа по вопросам миграции реализация описанного нормативного документа была невозможна, поэтому первоначально необходимо было создать таковой [10].

В связи с этим летом 1992 года постановлением Совета Министров Республики Беларусь для проведения более активной и эффективной политики государства в сфере миграции и беженцев правительством Беларуси была создана Государственная миграционная служба при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь.

В сложившейся ситуации главной задачей УВКБ ООН стало содействие государству в установлении соответствующей международным стандартам и нормам системы управления неупорядоченными миграционными потоками с акцентом на обеспечение прав лиц, ищущих убежища, и беженцев. С 1992 по 1995 год УВКБ ООН осуществляло свою деятельность в нашей стране через Представительство ООН в Республике Беларусь, что было вызвано спецификой начального этапа взаимодействия данной международной структуры с формирующимися органами государственной власти страны в период становления суверенитета и определения приоритетов внутренней и внешней политики.

Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь открылось в сентябре 1995 года (юридически в составе Представительства ООН в Республике Беларусь). В качестве своих первоочередных задач в Беларуси оно обозначило техническую и консультативную помощь соответствующим

министерствам, ведомствам, общественным организациям по работе с беженцами [11]. В начале своей деятельности в Республике Беларусь Представительство УВКБ ООН проводило 10–12 обучающих семинаров в год, охватывая различные категории государственных служащих, в первую очередь сотрудников миграционной службы, а также офицеров пограничных войск и паспортно-визовой службы [12].

Следует отметить, что за небольшой период государственного суверенитета Республика Беларусь сделала серьезные шаги в законодательном определении на-



Встреча
Президента Беларуси Александра Лукашенко с Верховным комиссаром ООН по делам беженцев Антониу Гутеррешем.
29 июля 2010 года

циональных стандартов защиты беженцев. В 1995 году был принят Закон «О беженцах», а в 1999 году – его новая редакция. Знаковым стал 2001 год, когда международные стандарты в этой сфере стали национальными: Республика Беларусь в мае 2001 года присоединилась к Конвенции 1951 года. Это вызвало принятие в 2003 году новой редакции Закона «О беженцах».

Следует отметить, что сотрудники УВКБ ООН принимали активное участие в подготовке комментариев ко всем редакциям закона, анализируя их положения, исходя из норм и стандартов международного права. Представительство высоко оценило интерес и готовность к сотрудничеству при работе над проектом изменений в Закон «О беженцах» государственной миграционной службы, пригласившей представителей не только этой международной структуры, но и общественных объединений.

После принятия новой редакции закона в Беларуси началось более активное проведение мероприятий по оказанию помощи

лицам, ищущим убежища. При этом началась поддержка белорусских программ по решению проблемы беженцев не только со стороны УВКБ ООН, но и Европейского союза. Так, в 2005–2006 годах был успешно реализован проект международной технической помощи ЕС – УВКБ ООН «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь» (национальный координатор – МВД Республики Беларусь). В 2007 году началась реализация проекта «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь» (национальный координатор – Госпогранкомитет). В январе 2009 года данный проект был продлен еще на три года.

Обратим внимание на тот факт, что в работу по защите беженцев включились не только государственные структуры, такие как Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Государственный пограничный комитет, Министерство труда и социальной защиты и др., но и общественные организации. Среди таковых следует выделить Белорусское общество Красного Креста, Службу по консультированию беженцев Белорусского движения медицинских работников, Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» и др. Нельзя обойти вниманием и национальные сообщества: Гродненское общественное объединение грузин, Международную благотворительную общественную организацию афганцев «Афганская община», Международное общественное объединение «Афганская община, землячество и беженцы», Фонд поддержки вынужденных мигрантов и беженцев «Интеграция-А» и др. При этом каждая из общественных структур занимается своим направлением работы, находя для нее средства.

Органы государственной власти в пределах своей компетенции занимаются оказанием помощи беженцам в рамках реализации государственной миграционной политики. Во многих сферах государству помогают общественные организации, оказывая социальную, психологическую, консультативную, информационную и

другие виды поддержки беженцев для их адаптации в белорусском обществе. Важным аспектом помощи для них является и формирование положительного образа беженца в белорусском обществе. Именно благодаря консолидации государственных, общественных и международных структур Республика Беларусь добилась серьезных успехов в сфере защиты этой категории лиц. Существенную роль в объединении этих усилий сыграло УВКБ ООН.

2009 год можно назвать началом качественно нового этапа по защите беженцев в Республике Беларусь. В июле вступил в силу новый закон о беженцах (Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Рес-



Заместитель начальника управления по гражданству и миграции УВД Витебского облисполкома Сергей Лаптев беседует с беженцами

публике Беларусь»), в котором, помимо термина «статус беженца», появились два новых понятия «дополнительная защита» и «временная защита». А в октябре 2009 года на территории нашей страны началась реализация регионального проекта «Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине (фаза I)». В рамках этого проекта в 2011 году создано социальное предприятие УП «Мир комфорта», на котором работают беженцы. Его продукция (постельное и столовое белье) уже появилась в магазинах г. Минска.

Подводя итог, следует отметить, что в Беларуси, во-первых, создана современная система защиты беженцев, соответствующая международным стандартам и являющаяся

частью международной системы. Ее важнейшие элементы – соответствующее законодательство (с четко функционирующей процедурой определения статуса) и эффективно работающая структура государственной миграционной службы (с 2004 года – Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь).

Во-вторых, крайне необходимой для Беларуси оказалась помощь УВКБ ООН. Несмотря на бурные дискуссии в процессе подготовки и совершенствования законодательства, процедуры признания и других аспектов национальной системы защиты беженцев все поставленные задачи решались и продолжают решаться в доброжелательной рабочей атмосфере. Это является примером взаимопонимания белорусского государства и международной структуры.

В-третьих, в отсутствие опыта у молодого белорусского государства УВКБ ООН стало консолидирующей структурой, которая оказала содействие и позволила объединить усилия государственных общественных и международных организаций по защите беженцев в стране. При этом очень эффективное использование достаточно скромной финансово-технической помощи непосредственно УВКБ ООН (всего 8,5 млн. долларов с 1995 по 2011 год) позволило достичь серьезных результатов [13]. Более того, при активной поддержке УВКБ ООН было привлечено дополнительно более 2 млн. евро средств Европейского союза для реализации проектов международной технической помощи.

На современном этапе Республика Беларусь должна продолжить развитие национальной системы защиты беженцев, гармонизацию законодательства и его результатов в рамках единой региональной политики с целью сближения с аналогичными системами как в европейских странах, так и в государствах – членах СНГ. Важными элементами этого развития являются новый Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», а также реализация новых совместных с УВКБ ООН и Европейским союзом проектов.

В июле 2010 года Беларусь посетил Верховный комиссар ООН по делам беженцев А. Гутерреш, который высоко оценил государственную политику Республики Беларусь в отношении беженцев. В рамках визита 28 июля было подписано соглашение между нашей страной и УВКБ ООН о сотрудничестве и правовом статусе Представительства Управления в Республике Беларусь, что дает дополнительный стимул для сотрудничества в укреплении национальной системы защиты беженцев. ▀

ЛИТЕРАТУРА

1. Вопрос о беженцах: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/8(I) от 12 февраля 1946 года. – 1 с.
2. Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/428(V) от 14 декабря 1950 года. – 3 с.
3. Моргун, Ю.Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев / Ю.Ф. Моргун // Белорусский журнал междунар. права и междунар. отношений. – 2000. – № 2. – С. 24–39.
4. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/60/129 от 16 декабря 2005 года. – 5 с.
5. Конвенция о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Минск: Тесей, 2000. – С. 56–74.
6. Протокол, касающийся статуса беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Минск: Тесей, 2000. – С. 70–78.
7. Селиванов, А.В. Вопросы и ответы о беженцах и вынужденной миграции / А.В. Селиванов, В.Г. Шадурский. – Минск: Зималетто, 2009. – 48 с.
8. Доклад УВКБ ООН: 80 % беженцев в мире находятся в развивающихся странах [Электронный ресурс] // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». – Режим доступа: <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1822&Itemid=212>. – Дата доступа: 04.07.2011.
9. Беженцы в Беларуси // Бюллетень ООН. Представительство ООН в Республике Беларусь. – 1993. – № 2. – С. 2.
10. Об участии Республики Беларусь в работе ЮНИСЕФ, Международного комитета Красного Креста и Красного Полумесяца, Центра ООН по правам человека в обсуждении и решении гуманитарных вопросов в ООН (информации, обзоры, переписка и др.) за 1992 год // Архив Министерства иностранных дел Республики Беларусь. – Ф. 907/1. – Оп. 2. – Д. 163. – Л. 271.
11. Открытие Представительства УВКБ ООН в Минске // Бюллетень ООН. Представительство ООН в Республике Беларусь. – 1995. – № 6. – С. 6.
12. Масловский, В.В. Роль УВКБ ООН в обеспечении международной защиты беженцев в Республике Беларусь / В.В. Масловский // Опыт и проблемы управления процессами вынужденной миграции в Республике Беларусь: сб. ст. – Минск: НИИ труда, 2002. – С. 33–43.
13. Пресс-конференция 16 июня 2011 года [Электронный ресурс] // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». – Режим доступа: <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1819&Itemid=212>. – Дата доступа: 04.07.2011.