



УДК 342.726-054.73:341.983

ПОНЯТИЕ «БЕЖЕНЕЦ» В МЕЖДУНАРОДНОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВЕ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Остап ГОРОДЕЦКИЙ,

аспирант кафедры административного права и административного процесса
факультета № 3

Львовского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Значительное внимание сегодня уделяется обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Именно наличие действенного механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина определяет демократическую и социальную направленность государства. В связи с многочисленными случаями массового переезда населения в другие страны, войнами между государствами, конфликтами немеждународного характера, политическими преследованиями особое внимание со стороны соответствующих органов государственной власти должно уделяться обеспечению прав и свобод такой категории людей, как беженцы. Проблема беженцев включает в себя историческую и теоретико-правовую основу, что освещено как в национальном, так и в международном правовом поле.

Ключевые слова: беженцы, миграция, международное право, статус беженцев, национальное законодательство.

THE CONCEPT OF REFUGEES IN INTERNATIONAL AND NATIONAL LAW: A HISTORICAL EXCURSION

Ostap GORODETSKY,

Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Administrative Process
of the Faculty № 3

Lviv State University of Internal Affairs

SUMMARY

Much attention is paid today to the protection of the rights and freedoms of man and citizen. It is the existence of an effective mechanism for ensuring the rights and freedoms of the individual and the citizen that determines the democratic and social orientation of the state. Due to the numerous cases of mass transfer of people to other countries, due to wars between states, conflicts of a non-international nature, political persecution, special attention should be paid by the relevant state authorities to the rights and freedoms of such a category of people as refugees.

The refugee problem has a historical and theoretical and legal basis, which is covered both in the national and international legal fields.

Key words: refugees, migration, international law, refugee status, national legislation.

Постановка проблемы. Несмотря на скоротечность социальных процессов, с самого зарождения человечества миграционные процессы являются неотъемлемой частью развития человека. Одной из самых распространенных причин, по которой люди оставляли свои обжитые и обустроенные места, была защита своей жизни и своих родных. Еще с древних времен люди, спасаясь от насилия и опасности, покидали свои дома и искали убежища на территориях других государств. Вопрос беженцев, который принадлежит к самым масштабным и болезненным во всем мире, требует тщательного исследования и анализа, обуславливает актуальность и новизну данного исследования.

Состояние исследования. В разное время разработкой проблемы беженцев занимались такие зарубежные и отечественные ученые, как

Д. Макнамара, К. Нгуен, Д. Патрик, В.Д. Андриенко, Ю.М. Билуха, С.П. Бритченко, И.Г. Ковалишин, Ю.В. Бузницкий, М.В. Буроменский, В.С. Гринчак, В.И. Евинтов, О.Л. Копиленко, В.С. Крисаченко, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, В.О. Новик, О.И. Пискун, В.Ф. Погорилко, С.П. Ратушний, Ю.И. Римаренко, С.Г. Рубанов, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицкий, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, В.В. Шепель, М.О. Шульга и другие.

Целью настоящего исследования является анализ понятия «беженец» в контексте международного и национального права с учетом динамики развития общества.

Изложение основного материала. Впервые такое явление, как вынужденное переселение, появилось еще в древнем мире. В 695 году до н. э. 50 тысяч человек бежали в Египет,

спасаясь от ассирийской армии царя Сеннахериба, которая оккупировала территорию Иудеи. В начале новой эры почти 300 тысяч людей спасались от нашествия кочевников-гуннов на землях Римской империи. В результате опустошительных вторжений викингов в Британию в VII – IX веках почти 40 тысяч местных жителей мигрировали на территорию Франции.

Падение Великой Римской империи под сокрушительными ударами варваров сопровождалось беспрецедентным перемещением значительных масс людей («великое переселение народов»). Первый крестовый поход (1096–1099 гг.) вызвал массовую миграцию мусульман из захваченных рыцарями «святых мест»: более полумиллиона арабов и турок стали беженцами. Настоящее массовое бегство состоялось в первой половине XIII века, когда монгольские орды, сея смерть и разру-



ху, смерчем прошли от Тихого океана до Средиземного моря. Сотни тысяч китайцев, арабов, русских, персов, поляков и венгров бежали в соседние страны, пытаясь спастись от страшного нашествия. Однако появление беженцев вызывали не только военные действия. Тысячи людей в Европе и Азии довольно часто меняли место жительства из-за эпидемии чумы [1, с. 25–36].

Как видим, вопрос беженцев стоит сегодня в эпицентре не только международной жизни, но и Украины в частности. Число беженцев в мире в 2018 году составило более 70 млн человек. Об этом свидетельствуют данные ежегодного доклада о глобальных тенденциях Агентства ООН по делам беженцев. «По подсчетам, более 70 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома в прошлом году», – говорится в сообщении. ООН приводит количество беженцев в 70,8 миллионов человек. Это новый рекорд количества беженцев и лиц, ищущих убежища. Для сравнения, в конце 2017 года 68,5 миллиона человек по всему миру были вынуждены переехать в результате насилия или преследования.

«Беженец» как социальное понятие известно в мире давно. Под этим термином имелся ввиду любой, кто хотел спастись от обстоятельств, которые считал невыносимыми и угрожающими своей жизни. Вместе с тем до XX века международное право не содержало юридического определения понятия «беженец» и не раскрывало его содержание. История свидетельствует, что проблема беженцев была как правило предметом политических договоренностей государств.

Возникновение понятия «беженец» в правовом поле связано с прекращением открытой и неограниченной миграции. Возможность относительно свободной миграции, привычной для европейцев, подверглась внезапному ограничению с принятием ограничительных законов и введением систематического иммиграционного контроля как в годы Первой мировой войны, так и после ее окончания [2]. События Первой мировой войны, революции, греко-турецкой войны 1912–1922 гг. стали весомым толчком для неконтролируемого, то есть незаконного, передвижения граждан из

одних государств в другие [3]. Кроме того, распад европейских империй привел к появлению новых государств и перераспределению территорий, что обусловило установление границ. Границы между государствами стали закрытыми, и никто не имел права пересекать их без действительного паспорта и имеющейся визы от страны, в которую особа хотела попасть. Свободная миграция находилась под государственным контролем, а значительная часть населения, которая подвергалась притеснениям и нуждалась в помощи и безопасных условиях жизни, потеряла право свободно передвигаться и искать себе убежище. Количество беженцев в Европе неуклонно росло, а сами миграционные процессы становилось все труднее контролировать. Решение проблемы беженцев не могло зависеть только от усилий определенной какой-либо страны, а наоборот – требовало глобального подхода, коллективной и скоординированной работы.

Создание и деятельность Лиги Наций в двадцатых годах XX века ознаменовало значительный период в формировании политики международной защиты прав беженцев. Нарботки путей решения проблемы беженцев, а также предоставление им правового статуса Лига Наций поручила временному институту Верховного комиссара, функционирование которого должно было быть прекращено после урегулирования проблемы беженцев Российской империи [4]. На этот пост назначили Фритьофа Нансена, норвежского путешественника, биолога, общественного деятеля, ректора Университета Осло, который представлял Норвегию в Лиге Наций. Первоочередной задачей Ф. Нансена была легализация статуса беженцев и предоставление им личных документов. Так, 5 июля 1922 года, на конференции Лиги Наций было принято Соглашение о выдаче удостоверений личности российским беженцам – документа, который идентифицировал личность и был одновременно проездным документом. Начиная с 1924 года такие же паспорта начали выдавать и армянским беженцам на основании Соглашения о выдаче удостоверений армянским беженцам.

В 1926 году во время международной конференции в Женеве было при-

нято Соглашение о выдаче удостоверений личности российским и армянским беженцам. В этом документе впервые на международном уровне было произведено и предложено понятие «беженец», которое применялось к конкретным группам людей. В статье второй Соглашения отмечалось, что «беженец» это:

1) русский – любое лицо русского происхождения, которое не пользуется или которое больше не пользуется защитой правительства Союза Советских Социалистических Республик и которое не получило другого гражданства;

2) армянин – любое лицо армянского происхождения, которое предварительно было подданным Османской империи и которое не пользуется или которое больше не пользуется защитой правительства Турецкой Республики и не получило другого гражданства [5].

Позже Женевские соглашения 1928 года о правовом статусе российских и армянских беженцев и о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу российских и армянских беженцев, более четко определили правовое положение лиц, которые признавались беженцами, а также расширили круг лиц, которые могут получить такой статус. В этих соглашениях было определено, что:

1) ассирийским, ассирийско-халдейским и ассимилированным беженцам является любое лицо, ассирийского или ассирийско-халдейского происхождения, а также по сходству любое лицо сирийского или курдского происхождения, которое не пользуется или не желает пользоваться защитой страны своей бывшей принадлежности и которое не получило другое гражданство;

2) турецкий беженец – любое лицо турецкого происхождения, ранее подданное Османской империи, которое по условиям Лозаннского Протокола от 24 июля 1923 не пользуется или более не пользуется защитой Турецкой Республики и которое не получило другого гражданства [6].

При определении понятия «беженец» Лига Наций использовала групповой (категорийный) подход. Правовой статус беженца устанавливался по трем критериям: происхождение, отсутствие



защиты родного государства, неприобретение другого гражданства.

Если возникновение беженцев в 20-е годы XX в. было обусловлено в основном военными и этническими конфликтами, а также распадом империй, то в 30-е годы – это были политические факторы. Расширение критериев международно-правового определения понятия «беженец» детерминировано политическими противоречиями, которые имели место в Европе в 30-е годы XX века и обусловлены стремлением оказания помощи беженцам, ставшим жертвами политических преследований. Тогдашняя Веймарская республика была довольно либеральной страной для различных национальностей и социальных слоев. Коренные изменения начались в 1933 году с приходом к власти Национал-социалистической рабочей партии Германии. Принятие 28 октября 1933 на международной конференции Конвенции о международном статусе беженцев было логическим продолжением деятельности Лиги Наций в области защиты беженцев. Так, статья первая Конвенции предусматривала, что ее положения применяются к российским, армянским и ассимилированным беженцам в пределах определений, закрепленных в соглашениях от 12 мая 1926 года и 30 июня 1928 года. Конвенция о международном статусе беженцев не вносила изменений в нормативное понимание понятия «беженец» и не распространяла действие статуса на новый круг лиц, и целью принятия Конвенции было охват всех групп беженцев, упомянутых в предыдущих сделках, принятых под эгидой Лиги Наций.

Дальнейшее развитие института беженцев и расширение содержания понятия «беженец» были обусловлены событиями Второй мировой войны. Новая волна беженцев, охватившая мир, побудила международное сообщество к совершенствованию международно-правовой системы защиты прав беженцев.

Важную роль в формировании системы защиты беженцев сыграло создание Международной организации беженцев (МОБ), основанной 15 декабря 1946 года, функции которой заключались в содействии переселению

и устройству беженцев из Центральной Европы в страны Северной и Южной Америки, Западной Европы и Израиля. МОБ была уполномочена предоставлять законную и политическую защиту лицам, подпадающим под ее юрисдикцию. Стоит отметить, что понятие «беженец» в Уставе МОБ сформулировано путем объединения политического аспекта и группового подхода, который применялся в сделках времен деятельности Лиги Наций.

Универсализация проблемы беженцев требовала создания механизмов их защиты и принятия соответствующих международно-правовых документов в этой области на глобальном и региональном уровнях. Нормы, касающиеся беженцев, содержались: в Женевских конвенциях о защите жертв войны 1949 года и двух дополнительных протоколах к ним 1977 года; в Конвенции об урегулировании специфических аспектов проблем беженцев в Африке 1969 года; в Протоколе о защите беженцев к Европейской конвенции о консульских функциях 1967 года; в Европейском соглашении о передаче ответственности за беженцев 1980 года.

Универсальным международно-правовым актом является Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года, дополненная специальным Протоколом 1967 года. Оба документа считаются значительным достижением международного сообщества и являются самой масштабной кодификацией правовых норм, регулирующих вопросы перемещения беженцев и дальнейшего обращения с ними. Их базовый характер признан во всем мире на глобальном и региональном уровнях. Согласно Конвенции, беженцами признаются лица, которые:

- 1) находятся за пределами страны происхождения;
- 2) не могут или не желают пользоваться защитой этой страны или возвращаться туда;
- 3) имеют вполне обоснованные опасения быть поданными преследованию;
- 4) могут стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Для лиц, покидающих страну национальной принадлежности, большое

значение имеет пересечение межгосударственной границы из причин конфликтов или радикальных политических, социальных или экономических изменений в стране. Ведь те из них, кто пускается в путешествие по экономическим мотивам, ради собственной пользы или с преступными намерениями, не подпадают под защиту Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) [6].

Согласно Конвенции 1951 года, беженцам предоставляются те же права, что и иностранцам, если для них не предусмотрены более благоприятные условия пребывания. В некоторых правах (например, право на начальное образование, вознаграждение за труд, правительственную помощь) они даже уравниваются с гражданами страны, которая их принимает, если, конечно, они находятся на ее территории на законных основаниях.

После обретения Украиной независимости в 1991 году возникла большая проблема неконтролируемой миграции, причиной которой были открытие границы, отсутствие законодательства, которое бы регулировало эту отрасль, и опыта государственной власти в этой сфере. Ученый И. Ковалишин отмечает, что становление отечественного законодательства в отношении беженцев началось с принятием 17 марта 1992 Президентом Украины Указа «О мерах по охране государственной границы Украины с Республикой Молдова», который наделил полномочиями исполнительные комитеты некоторых областей оказывать необходимую помощь беженцам из Молдовы. Во исполнение этого Указа 8 июля 1992 Кабинетом Министров Украины принято Постановление № 378 «Об утверждении Временного положения о порядке определения статуса беженцев из Республики Молдова и предоставления им помощи». Беженцами, согласно Положению, признавались лица, вынужденно покинувшие места своего постоянного проживания в районах боевых действий в Республике Молдова вследствие угрозы для своей жизни и здоровья и прибывшие на территорию Украины с целью временного пребывания [7]. Положение предусматривало выдачу лицам временной справки о предоставлении статуса беженца и гарантировало такие права: право на



выбор места временного проживания из предложенного местной комиссией по делам беженцев перечня населенных пунктов и передвижение по территории Украины; право на временное трудоустройство; право на здравоохранение; право на пользование жильем, предоставленным в месте временного проживания; право на обеспечение детей местами в школах и детских дошкольных учреждениях. Вместе с тем, миграционные процессы требовали тщательного и всеобъемлющего регулирования. В декабре 1993 года Верховной Радой Украины принят Закон Украины «О беженцах». Согласно статье 1, в этом Законе под термином «беженец» подразумевается иностранец (иностранец или лицо без гражданства), который вследствие обоснованных опасений стать жертвой преследований по признакам расовой, национальной принадлежности, отношения к религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений вынужден покинуть территорию государства, гражданином которого он является и не может или не желает пользоваться защитой этого государства вследствие указанных опасений и относительно которого в порядке и на условиях, определяемых Законом, принято решение о предоставлении ему статуса беженца [8].

Определение в этом законе практически полностью повторяет определение в Конвенции 1951 года с учетом Протокола 1967 года. Учитывая, что Украина в то время еще не присоединилась и не ратифицировала Конвенцию в 1951 году, отечественный законодатель уже с первых лет независимости учел международные стандарты в области защиты беженцев. Постановление Кабинета Министров Украины № 119 от 16 февраля 1995 года «О мерах по оказанию помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Чеченской Республике Российской Федерации и прибыли в Украину» и Постановление № 674 от 26 июня 1996 года «О мерах по оказанию помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Автономной Республике Абхазия Грузии и прибыли в Украину», хотя и не содержали никаких определений

понятия беженец, по своему содержанию и закрепленными в них механизмами правовой защиты лиц, которые были вынуждены покинуть территорию родных стран, также являются примерами первых нормативно-правовых актов в сфере защиты беженцев [9; 10]. Эти акты правительства гарантировали лицам обеспечение и реализацию фундаментальных и минимально необходимых социально-экономических и культурных прав для переселенцев. Закон Украины «О беженцах» от 2001 года, по сравнению с предыдущим, был более детализирован в своих нормах и направлен на достижение соответствия требованиям Конвенции 1951 года о статусе беженцев с целью подготовки национального законодательства для ее дальнейшей ратификации Украиной. Согласно данному Закону, беженцем считалось лицо, не являющееся гражданином Украины и вследствие вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности, гражданства (подданства), принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться этой защитой вследствие таких опасений, или, не имея гражданства (подданства) и находясь вне страны своего прежнего постоянного проживания, не может или не желает вернуться в нее вследствие указанных опасений [11].

Обратим внимание на то, что в Украине отсутствуют, в отличие от других европейских государств, правовые институты вспомогательной и временной защиты, что препятствует надлежащему обеспечению прав человека в Украине и делает возможным нарушения им установленной Конвенции о защите прав человека и основных свобод, запрет пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, как ее толкует Европейский суд по правам человека.

Для преодоления этой правовой проблемы 8 июля 2011 года Верховная Рада приняла Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются во вспомогательной и временной защите» [13]. Пунктом 1 части 1 статьи 1 этого закона определено,

что беженец это лицо, не являющееся гражданином Украины и вследствие обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности, гражданства (подданства), принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться этой защитой вследствие таких опасений, или, не имея гражданства (подданства) и находясь за границами страны своего прежнего постоянного проживания, не может или не желает вернуться в нее вследствие указанных опасений. Этот закон учитывал рекомендации Комитета Совета Министров Европы №P (2000) 9 от 3 мая 2000 года «О временной защите» и №P (2001) 18 от 27 ноября 2001 года «О дополнительной защите» и Директивы Европейского Союза «2001/55 / ЕС от 20 июля 2001 года «О минимальных стандартах относительно предоставления временной защиты в свете массового притока перемещенных лиц и о мерах по содействию сбалансированности усилий стран-членов по размещению таких лиц и преодолению его последствий» и предусматривал разграничение института беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. В нем определено, что лицом, нуждающимся в дополнительной защите, является лицо, которое не является беженцем в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протокола о статусе беженцев 1967 года и настоящим Законом, но нуждается в защите, поскольку такое лицо вынуждено было прибыть в Украину или остаться в Украине вследствие угрозы его жизни, безопасности или свободе в стране происхождения из-за опасений применения относительно него смертной казни или исполнения приговора о смертной казни или пыток, бесчеловечного или такого, которое унижает достоинство, обращения или наказания или общераспространенного насилия в ситуациях международного или внутреннего вооруженного конфликта или систематического нарушения прав человека и не может или не желает вернуться в такую страну вследствие



указанных опасений. Вместе с тем, Законом установлено, что лица, нуждающиеся во временной защите, это иностранцы и лица без гражданства, которые массово вынуждены искать защиты в Украине в результате внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф, или других событий, нарушающих общественный порядок в определенной части или на всей территории страны происхождения [13].

Выводы. Учитывая выше изложенное, следует отметить, что понятие «беженец» пережило определенные трансформации понимания его сути. В начале XX века беженцами считались лишь определенные международными соглашениями группы лиц. Определяющим критерием для предоставления статуса беженца считалась невозможность или нежелание пользоваться лицом защитой страны происхождения, независимо от причин. Основания, мотивы непользования или нежелание лица пользоваться защитой страны своего происхождения значения не имели.

Вторая Мировая война и начало «холодной войны» обусловили существенные изменения в понимании понятия «беженец», продемонстрировали необходимость расширения его содержания и возможности предоставления статуса широкому кругу лиц, не применяя при этом групповой подход. Положения Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года закрепили критерии, наличие которых гарантирует лицу возможность воспользоваться международной защитой без географических или временных ограничений.

Список использованной литературы:

1. Моргун Ю.Ф. УВКБ ООН: международная защита беженцев. *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 2000. № 2. С. 25–36.

2. Skran C. The historical and contemporary context of International Response to asylum problems. *Journal of Policy History*. 1992. №4. С.12–13.

3. Грабарь Н.М. Административно-правовой статус беженцев в Украи-

не : монография. Львов : ГУВД, 2008. 227 с.

4. Barnet L. Global governance and the evolution of international refugee regime. UNCHR The UN Refugee agency. New Issues IN Refugee Research. 2002. URL: <http://www.unhcr.org/research/working/3c7529495/global-governance-evolution-international-refugee-regime-laura-barnett.html>.

5. Соглашение Лиги Наций о выдаче удостоверений личности российским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашение от 5 июля 1922 года и 31 мая 1924. *Лига Наций*. 1926. URL: <http://evolution.info/content/view/476/100/>.

6. Практическое руководство по вопросам убежища. Проект Европейского Союза, 2005. С. 52–54.

7. Соглашение о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу российских и армянских беженцев. Лига Наций. 1928.

8. «Об утверждении Временного положения о порядке определения статуса беженцев из Республики Молдова и предоставления им помощи». Постановление Кабинета Министров Украины «378 от 8 июля 1992. Кабинет Министров Украины. 1992. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/378-92-%D0%BF>.

9. Закон Украины «О беженцах» от 1993 года. *Российская юстиция*. 1994. № 16. С. 90.

10. О мерах по оказанию помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Чеченской Республике Российской Федерации и прибыли в Украину. Постановление Кабинета Министров Украины № 119 от 16 февраля 1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua./laws/show/119-95-%D0%BF>.

11. О мерах по оказанию помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Автономной Республике Абхазия Грузии и прибыли в Украину. Постановление Кабинета Министров Украины № 674 от 26 июня 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/674-96-%D0%BF>.

12. Закон Украины «О беженцах». *Российская юстиция*. № 47. С. 50.

13. Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются во вспомогательной или временной защите».

Ведомости Верховной Рады Украины. 2012. № 16. С. 146.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Городецкий Остап Александрович – аспирант кафедры административного права и административного процесса факультета № 3 Львовского государственного университета внутренних дел;

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Gorodetsky Ostap Olexandrovich – Postgraduate Student of the Department of Administrative Law and Administrative Process of the Faculty № 3 Lviv State University of Internal Affairs;

Horodetskiy.ostap@gmail.com