

**ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ
МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

ДЕНИСОВ ВЛАДИСЛАВ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**МЕЖДУНАРОДНАЯ СИСТЕМА ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ И
ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ**



**Специальность 12.00.10. – «Международное право.
Европейское право»**

**АВТОРЕФЕРАТ
ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

МОСКВА 2003

Работа выполнена на кафедре международного права
Дипломатической академии МИД РФ

Научный руководитель: кандидат юридических наук,
доцент Тузмухамедов Б.Р.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Лазарев М. И.

кандидат юридических наук,
профессор Анисимов Л.Н.

Ведущая организация: Московский государственный
институт международных отношений
(Университет) МИД РФ

Защита состоится «30» Май 2003 года в 16 часов 30
минут на заседании Диссертационного совета Д. 209.001.03 в Дипломатической
академии МИД РФ по адресу: г. Москва, ул. Остоженка, дом 53/2.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической
академии МИД РФ.

Автореферат разослан: «21» Апрель 2003г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук, профессор



С.И. Иванов

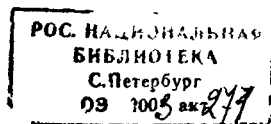
I. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования

Глобальная проблема беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, - один из самых сложных вопросов, стоящих сегодня перед мировым сообществом. Эта проблема является предметом активного обсуждения как в рамках международного сообщества, так и внутри государств, ее регулирование весьма сложно в международном гуманитарном праве. «Феномен вынужденных массовых притоков» сегодня ставится во главу угла при исследовании миграционных потоков населения.

Резкое увеличение числа беженцев в мире порождает экономические и политические кризисы в ряде государств. Подобная ситуация приводит к внутригосударственным конфликтам, а в ряде случаев и к межгосударственным конфликтам. Иными словами, миграционные потоки населения оказывают большое влияние на внутригосударственные процессы и на международную безопасность в целом. В этой связи данная проблема с каждым годом приобретает все большее правовое и гуманитарное значение.

Международное сообщество в лице Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) предпринимает усилия с тем, чтобы разрешить эту проблему, оказывая практическую помощь в местах возникновения кризисов. Меры по укреплению сотрудничества и координации деятельности учреждений, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи, совершенствование международного нормотворчества являются сегодня первоочередными задачами, которые стоят перед субъектами международного права в области защиты беженцев.



Проблема беженцев и лиц, ищущих убежище, имеет многосторонний и глобальный характер, поэтому любой подход к ее анализу и любое ее решение должны быть всеобъемлющими и учитывать все аспекты, а именно, от причин вынужденного перемещения людей до разработки необходимых мер реагирования в самых разных ситуациях.

В последние годы наблюдается тенденция увеличения вынужденной миграции населения как через международные границы, так и внутри страны. Существующая система защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, исключает лиц, перемещенных внутри страны из-под своего мандата. Подобная ситуация требует принятия соответствующих как превентивных мер, так и мер реагирования.

Положение беженцев является классическим примером взаимозависимости международного сообщества, иными словами, проблемы одной страны непосредственным образом сказываются на других странах.

Проблема вынужденного перемещения лиц самым тесным образом связана с вопросом нарушения прав человека. Нарушения прав человека - одна из основных причин вынужденной массовой миграции населения. Уважение прав человека является необходимым условием как для предотвращения потоков беженцев, так и для решения связанных с ними проблем. Верховный комиссар ООН по делам беженцев Садако Огата отмечала, что отношение к проблеме беженцев должно стать проверкой приверженности всех правительств и народов делу защиты прав человека, беженцы обладают правами, которые должны соблюдаться и до того, как они обращаются с просьбой о предоставлении убежища, и в период рассмотрения их просьб и после их удовлетворения.¹

¹ Положение беженцев в мире 2000. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. УВКБ ООН. «Интердиалект+». Предисловие, X-XI.

Сегодня имеется большой объем информации о численности беженцев в мире, их географическом распределении, а также о причинах их миграции. Анализируя эту информацию за последние несколько десятилетий, можно сделать вывод о том, что проблема беженцев претерпела за это время существенные качественные и количественные изменения, число лиц, ищущих убежище, заметно возросло.

Существование такой категории людей, как беженцы, подразумевает обязанность государств по их защите. В настоящее время данная обязанность возложена на УВКБ ООН. Долг государств заключается в сотрудничестве с УВКБ и друг с другом по оказанию помощи беженцам и лицам, нуждающимся в ней, в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права.

Данная проблема исследовалась в трудах как отечественных, так и зарубежных авторов, однако ряд аспектов проблемы требует более углубленного анализа. В диссертации, в частности, проведен детальный анализ вопросов международно-правового регулирования системы защиты беженцев, положения беженцев и перемещенных лиц, дано авторское определение понятия «беженец», предложен механизм совершенствования законодательства и оказания практической помощи беженцам и перемещенным лицам.

Объект диссертационного исследования

Объектом диссертационного исследования является глобальная система взаимоотношений субъектов международного права, осуществляющих сотрудничество по оказанию помощи такой категории населения, как вынужденные мигранты (беженцы, перемещенные лица), покинувшие места своего постоянного пребывания из-за угрозы их жизни и свободе в любом ее проявлении.

Предмет исследования

Предметом диссертационного исследования является:

1. Механизм международно-правового и национального (российского) регулирования правовой и практической помощи беженцам и лицам, ищущим убежище, предпринимаемый субъектами международного права на универсальном, региональном, двустороннем и национальном уровнях;

2. Особенности, характерные черты и признаки международно-правового и национального определения понятия «беженец», «политический эмигрант», их закрепление в международном и национальном законодательстве различных государств.

Цель и задачи исследования

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном изучении, научном описании и глубоком анализе:

1. Международно-правовой базы регулирования положения беженцев, практики применения государствами и другими субъектами международного права правовых норм, регулирующих защиту беженцев и лиц, ищущих убежище;

2. Системы сотрудничества субъектов международного права в области защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище и выработке практических рекомендаций, направленных на уменьшение потоков вынужденной миграции населения в современных условиях.

Автор исследует природу и характер основных обязанностей государств как первичных субъектов международного права в их взаимоотношениях с беженцами и лицами, ищущими убежище, показывает применимость норм международного права и национального (российского) законодательства к регулированию статуса беженцев, а также выдвигает теоретические положения и формулирует практические выводы, направленные на дальнейшее

совершенствование международно-правовых норм и национального законодательства в области защиты беженцев, что, безусловно, имеет важное значение как для оказания практической помощи беженцам и лицам, ищущим убежище, так и для развития международного права.

В соответствии с этим в диссертационной работе акцентируется внимание на следующих основных задачах:

1. Раскрытии сущности международно-правового понятия «беженец», а также понятия «беженец», «политический эмигрант» в законодательстве Российской Федерации; обосновании необходимости универсализации и модернизации понятия «беженец».

2. Анализе основных источников международно-правового регулирования статуса беженцев, особенностях российского законодательства о беженцах и вынужденных переселенцах, изучении международно-правовых и национальных механизмов, с помощью которых претворяются в жизнь нормы, регламентированные в источниках.

3. Разработке и формулировании современного определения понятия «беженец» на основе обобщения существующих общетеоретических и международно-правовых представлений и подходов.

4. Обосновании предложений о необходимости совершенствования деятельности международных и национальных организаций в области защиты беженцев.

5. Сравнении особенностей и тенденций правового регулирования положения беженцев, осуществляемого на международном уровне и на территории Российской Федерации.

6. Обосновании необходимости построения системы международного сотрудничества по проблеме беженцев на основе

вертикали со строгой иерархией между составляющими ее элементами.

Методологическая основа исследования

Предмет диссертационного исследования предполагает применение определенных научных методов познания для проведения объективного и всестороннего анализа проблемы. Для достижения указанных целей и решения поставленных задач в диссертационном исследовании использовались следующие методы исследования:

1. Системный метод – при определении международно-правового понятия «беженец».

2. Сравнительно-правовой метод – при анализе международно-правовых норм по проблеме беженцев, законодательства Российской Федерации, а также ряда положений законодательства США и европейских государств (Германии, Франции, Швейцарии).

3. Метод исторического анализа и диалектический метод – при исследовании формирования, становления и развития системы международного сотрудничества государств по проблеме беженцев.

4. Нормативный метод – при анализе содержания положений основных международных документов по проблеме беженцев и формулировании предложений по универсализации и модификации отдельных правовых норм.

Источники диссертационного исследования

Проводя исследование вопросов, посвященных системе защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, правового положения беженцев, автор работы использовал труды и публикации советских и российских юристов-международников: Анисимова Л.Н., Богуславского М.М., Галенской Л.Н., Ибрагимова А.М., Иванова

Д.В., Карташкина В.А., Колосова Ю.М., Кривчиковой Э.С., Кузнецова В.И., Лазарева М.И., Лебедева М.А., Потапова В.И., Решетова Ю.А., Тиунова О.И., Черниченко С.В., Чигарева В.М., Энтина М.Л., Ястребовой А.Ю.

Объект диссертационного исследования является многоаспектным, поэтому для наиболее глубокого исследования проблематики автор изучил труды ученых-экономистов и социологов, в частности, С.Ю. Барсуковой, Р.А. Варданяна, Т.Б. Ляха и др.

В процессе работы над диссертацией были использованы труды, научные публикации, доклады зарубежных авторов: О. Андрусек, К. Бирвирт, Гай С. Гудвин-Гилл, В. Калинин, М. Олауссон, Ж. Стойсингер, Л. Холборн, Ж. Эгер и др.

В ходе диссертационного исследования автором были изучены и проанализированы основные документы и резолюции ООН; доклады, программы и аналитические обзоры УВКБ ООН, Международной организации по миграции; многосторонние и двусторонние договоры и соглашения по проблеме беженцев и лиц, ищущих убежище; законодательство Российской Федерации, а также законодательство ряда европейских государств относительно исследуемой проблематики.

Научная новизна диссертационного исследования

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором проведено комплексное и всестороннее исследование международно-правового регулирования системы защиты беженцев и лиц, ищущих убежище.

Отдельные аспекты данной проблематики уже рассматривались в работах, посвященных международной защите прав человека, в научных трудах о правовом положении беженцев, порядке предоставления убежища и определения статуса беженцев. В

связи с этим автор полагает, что исследование, проведенное в диссертации, может оказать практическую помощь как в обобщении наработанного опыта в сфере международно-правового регулирования системы защиты беженцев, так и при разработке нового международно-правового акта, регулирующего правовое положение беженцев и лиц, ищущих убежище.

Результатом теоретической и практической разработки темы являются следующие наиболее существенные положения, выносимые на защиту:

1. В диссертационном исследовании установлены подходы, в соответствии с которыми различные страны определяют понятие «беженец» и пытаются решить проблему вынужденного перемещения. Так, некоторые государства, решают проблему беженцев путем принятия региональных документов. В этой связи в диссертации обосновывается необходимость универсализации правовых норм в области защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, на международном уровне, используя положительный опыт регионального сотрудничества.

2. На основе анализа существующей международно-правовой базы в диссертации предложены варианты модификации международно-правовых норм, а именно внесение изменений и дополнений в Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и Устав УВКБ ООН, касающиеся формулировки определения понятия «беженец», и положений в отношении лиц, претендующих на получение статуса беженца.

3. В диссертации обосновывается необходимость более конкретной и четкой формулировки положений универсальных международно-правовых документов по проблеме беженцев в отношении лиц, на которые эти документы не распространяются и

которые изъяты из их сферы действия. Обосновывается необходимость созыва международной конференции и обсуждения на ней вопроса о принятии соответствующего документа, регулирующего положение этих лиц; в качестве альтернативного варианта предлагается принятие соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеей ООН, наделяющей УВКБ ООН постоянными самостоятельными полномочиями в отношении этой категории лиц.

4. На основе комплексного анализа существующей системы защиты беженцев раскрывается основополагающая роль некоммерческих общественных организаций во всей системе защиты беженцев, которые на сегодняшний день являются основным национальным инструментом помощи беженцам и вынужденным переселенцам в государстве.

5. Для наиболее эффективного функционирования системы защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, предлагается построить международное сотрудничество по вертикальной схеме, которая, как представляется автору, должна обеспечить решение ряда проблем, с которыми сталкиваются организации в области защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, в частности: проблема финансирования, проблема дублирования деятельности, проблема оказания помощи лицам, не подпадающих под мандат УВКБ ООН.

6. Обосновывается целесообразность совершенствования законодательной базы Российской Федерации в области защиты беженцев и вынужденных переселенцев по принципу регионального подхода, который предполагает более прогрессивное по сравнению с международным правом развитие законодательства в данной области.

Теоретическое и практическое значение результатов диссертационного исследования

Теоретические результаты диссертационного исследования в виде сделанных автором выводов, рекомендаций и предложений, а также сам материал работы могут быть использованы в научных исследованиях, в практической деятельности Министерства иностранных дел Российской Федерации, соответствующих комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Результаты исследования могут способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации о беженцах и вынужденных переселенцах, подготовке международных договоров, двусторонних и многосторонних соглашений Российской Федерации с иностранными государствами. Материалы диссертационного исследования представляют также интерес с точки зрения их использования в учебном процессе в ходе преподавания юриспруденции в высших учебных заведениях.

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в публикациях автора, а также обсуждены на шестой научной конференции молодых ученых, проведенной в Дипломатической академии МИД РФ в марте 2003 года.

Структура диссертации

Структура работы обусловлена ее предметом, целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. Основное содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность избранной темы диссертации, определяются основные цели, задачи, предмет, а также теоретическая и методологическая основы диссертационного

исследования, раскрываются научная новизна исследования и практическая значимость его результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту, дается краткая характеристика источников и литературы, использованных при работе над диссертацией.

Глава I. «Становление института беженца» посвящена детальному анализу понятия «беженец», закрепленному в международно-правовых документах и национальных законодательствах государств.

Используя системный и сравнительно-правовой метод, автор анализирует основные подходы к определению международно-правового понятия «беженец», цели и историю их появления.

В настоящий момент существуют два основных подхода к определению понятия «беженец»: общий подход и региональный подход. Эти две концепции регламентируются двумя источниками права, а именно, универсальными соглашениями и региональными соглашениями. Между этими источниками толкования понятия «беженец» существуют различия, которые с учетом возрастающего потока беженцев в настоящее время трактуются в пользу регионального подхода.

Автором проанализировано понятие «беженец», закрепленное в законодательстве Российской Федерации. На протяжении существования в России национального законодательства о беженцах в него неоднократно вносились изменения и дополнения, совершенствовались правовые дефиниции. Все нововведения носили положительный аспект, что свидетельствует о возрастании внимания России к данной проблеме. Новое законодательство было принято в подтверждение международных обязательств и на сегодняшний день в наибольшей степени отвечает международным стандартам.

Изучив и проанализировав законодательное закрепление понятия «беженец» в международном праве и внутреннем законодательстве ряда европейских государств, автор приходит к выводу, что в различных странах определения и критерии квалификации беженцев создают, так называемую, «проблему единообразного толкования понятий», а также их практического применения. В связи с этим автор считает целесообразным принятие международно-правового документа (своего рода «толковательного акта»), который осуществлял бы единообразное толкование различных юридических понятий и терминов.

На основе анализа международно-правового понятия «беженец» автор исследует правовой статус «конвенционных» и «мандатных» беженцев и приходит к выводу, что существование двух категорий беженцев, возможность применения различных международно-правовых последствий к ним, является подтверждением необходимости принятия комплексных мер, направленных на универсализацию определения понятия «беженец».

Кроме этого, автором сформулированы выводы о необходимости комплексной унификации международно-правовых норм в области защиты беженцев; включения в международно-правовые нормы в области защиты беженцев положительного опыта, который имеется в региональных документах; использование единообразного подхода к решению проблемы беженцев, что подразумевает выдвижение комплексной инициативы государствами по урегулированию данного вопроса.

Глава II «Формирование международной системы защиты беженцев» дает краткий исторический очерк формирования системы защиты беженцев, освещает вопросы международно-правового и национального регулирования положения беженцев и

вынужденных переселенцев, а также раскрывает особенности правового статуса политического эмигранта в рамках международного и национального права.

Деятельность международных организаций в области защиты беженцев вплоть до принятия Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Устава УВКБ ООН не достигла желаемого результата. Подобный вывод автора основан на тех обстоятельствах, что международное сообщество не обладало на заре формирования системы защиты беженцев международно-правовой базой, регулирующей все аспекты проблемы; ощущалась острая нехватка материальных и финансовых средств для осуществления полномасштабных мероприятий помощи беженцам; у международных организаций в тот период отсутствовали реальные полномочия по защите и обеспечению безопасности беженцев.

Важно иметь в виду, что большинство международно-правовых документов по проблеме беженцев того периода носили рекомендательный характер, формулировки этих документов «предлагали» государствам придерживаться определенных стандартов, что, естественно, не могло обязывать государства принимать действенные и реальные меры по решению проблемы беженцев.

Сегодня международно-правовое регулирование положения беженцев осуществляется на основании двух категорий международных документов: универсальных и региональных.

Автор проводит сравнительно-правовой анализ положений ряда основных международных договоров по проблеме беженцев как универсального, так и регионального характера. К ним относятся Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года, Устав УВКБ ООН, Конвенция Организации Африканского Единства

о регулировании конкретных аспектов проблем беженцев в Африке 1969 года, Картахенская Декларация о помощи беженцам 1984 года.

Проанализировав указанные международно-правовые документы, автор приходит к выводу, что ряд положений универсальных документов нуждается в серьезных корректировках.

Роль главной организации по защите прав беженцев в мире – Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев все более возрастает. Практика показывает, что организация в своей работе выходит за рамки своих полномочий и предоставляет помощь помимо беженцам лицам, которые не подпадают под мандат УВКБ ООН (перемещенные лица, вынужденные переселенцы). В этой связи автор считает целесообразным созыв международной конференции, на которой следовало бы тщательно рассмотреть эту проблему и принять соответствующий документ, регулирующий положения этих лиц. Возможно также обсуждение данной проблемы Генеральной Ассамблеей ООН и принятие соответствующей резолюции, наделяющей УВКБ ООН постоянными самостоятельными полномочиями в этой области.

Автором проанализированы основные законодательные акты Российской Федерации в области защиты беженцев и вынужденных переселенцев, в частности: Закон РФ «О беженцах» (в ред. Федеральных законов от 28.06.1997 N 95-ФЗ, от 21.07.1998 N 117-ФЗ, от 07.11.2000 N 135-ФЗ) и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (с изменениями от 07.08.2000г.). С учетом анализа этих и иных нормативных актов автор выделяет отличительные характеристики беженцев и вынужденных переселенцев в рамках российского права.

Понятие «вынужденный переселенец» является родственным понятием понятия «беженец», однако по своему

правовому содержанию оно более узкое. Вынужденные переселенцы или перемещенные лица в большей степени являются внутренней проблемой каждого конкретного государства и их правовое, материальное и моральное состояние в первую очередь зависит от того, насколько развито законодательство в отношении этой категории лиц в государствах, где они проживают. В то же время между статусом вынужденного переселенца и статусом беженца существует настолько тонкая и порой прозрачная ткань, что люди могут не заметить, как они из статуса вынужденного переселенца перешли в статус беженца и, наоборот. Подобная ситуация может создавать определенные трудности правового характера для лиц, претендующих на получение статуса вынужденного переселенца или беженца.

Автором рассмотрено правовое содержание понятия «политический эмигрант» применительно к понятию «беженец» с тем, чтобы выяснить существуют ли различия в правовом статусе у этих категорий лиц, либо их правовое положение идентично и они пользуются одинаковыми правами и льготами как с точки зрения международного права, так и в соответствии с внутригосударственными нормами.

В результате проведенного сравнения делается вывод о том, что статус политического эмигранта по сравнению со статусом беженца может являться более благоприятным. В данном случае многое зависит от национального законодательства государства, предоставившего политическое убежище (в качестве примера в работе рассмотрено законодательство РФ, а также ряд положений законодательства США в этой области). Предоставление политического убежища возлагает на государство большую международно-правовую ответственность и обязательства как перед

политэмигрантом, так и перед международным сообществом. Идя на этот шаг, государство должно учитывать, что это может вызвать недовольство и даже противодействие властей другого государства, поэтому оно должно четко оценивать, что, с точки зрения международного права, это лицо действительно нуждается в его защите.

Глава III «Международные институты в области защиты беженцев» посвящена анализу деятельности организаций в области защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, на международном и национальном уровнях. Рассматривается деятельность УВКБ ООН как центрального звена системы защиты беженцев, международных региональных организаций, международных межправительственных организаций, а также неправительственных организаций. На основе детального изучения этой проблематики автором предложены варианты совершенствования механизма международного сотрудничества и деятельности организаций в области защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище.

Автор приходит к выводу, что функционирование системы международного сотрудничества по проблеме беженцев не всегда достаточно эффективно, что обусловлено рядом факторов.

Отсутствие международно – правовой взаимосвязи между различными подсистемами «единой» международной системы, приводит к тому, что составляющие ее элементы не всегда согласуют между собой свои действия и усилия, направленные на достижение единой цели, а именно – защиты беженцев. Эта несогласованность выражается как в дублировании деятельности организаций в области защиты беженцев, так, порой, и в отсутствии единых, комплексных мер, направленных на защиту беженцев.

Государства, будучи главными участниками международных отношений и первичными субъектами международного права, должны стать инициаторами правового объединения всех подсистем сотрудничества в единую систему.

Сегодня ряд аспектов в области защиты беженцев регулируется документами рекомендательного характера. Однако современный международно-правовой инструментарий не позволяет эффективно это осуществлять, что порой приводит к невозможности охватить правовой и политической защитой всех беженцев и лиц, нуждающихся в международной помощи. С тем, чтобы избежать подобных явлений, обеспечить эффективное функционирование системы защиты беженцев необходимо, на наш взгляд, принятие комплексных мер всеми субъектами международного права, входящими в систему защиты беженцев (и государствами, и организациями различного уровня).

Меры взаимодействия целесообразно направить на осуществление более тесного сотрудничества и, в первую очередь, с региональными системами защиты беженцев, так как региональные международные соглашения являются более прогрессивными в отношении регулирования правового статуса беженцев.

Автором обозначается возрастающая роль некоммерческих общественных организаций, которые являются важным составным звеном всей международной системы защиты беженцев. Их количество за последние десятилетие сильно возросло, что на наш взгляд, связано с повышением внимания мирового сообщества к проблеме беженцев в целом. УВКБ ООН в докладе о положении беженцев в мире за 2000 год отмечало важную и основополагающую роль некоммерческих общественных

организаций в деле оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

В результате проведенного анализа деятельности этого звена системы международного сотрудничества, в работе делается вывод, что некоммерческие общественные организации сегодня являются основным национальным инструментом помощи беженцам и вынужденным переселенцам в государстве. Уровень и эффективность оказания помощи этим лицам напрямую зависит от развития внутреннего законодательства государства по данной проблеме. В государствах, где законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах не получило должного законодательного закрепления, основную роль играют международные организации и в первую очередь УВКБ ООН. Однако практика показывает, что УВКБ ООН не справляется с возрастающим потоком беженцев и вынужденных переселенцев. Международные организации, которые не входят в систему ООН, в основном концентрируют свои усилия на помощи лицам, пострадавшим в так называемых «массовых» конфликтах (в Югославии, Палестине, Афганистане и т.д.). В связи с этим возрастает роль некоммерческих национальных общественных организаций, которые зачастую действуют на уровне одной административно-территориальной единицы государства (город, село, деревня и т.д.). Их роль со временем станет основополагающей, так как практика показывает, что именно они становятся основными партнерами УВКБ ООН,² и именно они работают на постоянной основе, оказывая помощь беженцам и вынужденным переселенцам, в то время как, к примеру, УВКБ ООН и ряд других гуманитарных организаций покидают страну после спада пика кризиса.

² Во время кризиса в Боснии в 1996 году более 90 процентов гуманитарной помощи по линии УВКБ ООН распределялось через такие местные организации, как Мерхамет, Каритас и местные отделения Красного Креста.

Автор работы полагает, что международное сотрудничество в области оказания помощи беженцам и лицам, ищущим убежище, необходимо построить строго по вертикали. Вертикальная система должна обозначить строгую иерархию между различными элементами системы международного сотрудничества. Подобное построение системы сотрудничества, как представляется, может наиболее эффективно обеспечить сотрудничество между субъектами системы и повысить уровень оказания помощи беженцам и лицам, которые в ней нуждаются.

Главным контролирующим органом, наделенным властными полномочиями по отношению ко всем субъектам, составляющими в совокупности международную систему защиты беженцев, является организация, созданная самими государствами, финансируемая за счет средств государств и осуществляющая функции центрального звена всей системы защиты беженцев. По своей сути, УВКБ ООН является прообразом этой организации. Однако она не является специализированным учреждением ООН, ее деятельность не зависит от вышестоящей инстанции, она не получает одобрение на совершение каких-либо действий по оказанию помощи лицам, нуждающимся в ней. Данный орган действует на основании одобренного государствами-членами Устава и наделяется контролирующими полномочиями в отношении всех субъектов системы защиты беженцев. Между всеми субъектами системы существует четкое разграничение полномочий, что позволит решить проблему дублирования деятельности организаций по оказанию помощи, а также наладить координацию их деятельности. Все субъекты системы подотчетны головному органу, который принимает решения о выделении финансовых средств на конкретные мероприятия по оказанию помощи. Следует отметить, что членские

взносы государств-участников в организацию не должны исключать деятельность самих организаций по привлечению частного капитала.

Схематично подобное построение системы международного сотрудничества можно изобразить следующим образом:



Автор считает, что предложенный вариант построения системы международного сотрудничества сможет решить ряд проблем, с которыми сегодня сталкиваются организации, оказывающие помощь беженцам и лицам, ищущих убежище, в частности:

Проблему финансирования деятельности организаций. В последние годы ощущается острая нехватка средств, объем государственных расходов, направляемый в УВКБ ООН и другие гуманитарные организации, уменьшился, хотя в целом государственное финансирование гуманитарной деятельности за последние 50 лет увеличилось. Подобная ситуация свидетельствует о том, что государства все чаще отдают предпочтение не оказанию многосторонней помощи, а заключению двусторонних соглашений о финансировании, что, безусловно, отражает их позицию в отношении целенаправленного и более эффективного использования денежных средств при оказании помощи беженцам и лицам, ищущим убежище. Финансирование нового органа должно, на наш взгляд, осуществляться в соответствии с утвержденной программой оказания помощи, где необходимо отражать статьи расходов по предоставлению гуманитарной помощи;

Проблему оказания помощи лицам, не подпадающим под мандат УВКБ ООН. На наш взгляд, абсолютно обоснованную позицию по данному вопросу выдвигает Моргун Ю.Ф., указывая, что Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 1167 от 20.11.1957 года впервые уполномочила Верховного комиссара на оказание помощи беженцам, которые не соответствовали полностью определению Устава, но их положение вызывало озабоченность мирового сообщества. Начиная с 70-х гг. в резолюциях Генеральной Ассамблеи к беженцам относятся не только лица, депортированные властями из государства проживания, но и перемещенные внутри страны. Это стало частым явлением в условиях гражданских войн и внутренних конфликтов. В 1976 году было одобрено новое направление в деятельности УВКБ ООН — помощь беженцам—жертвам стихийных бедствий. В связи с изменениями ситуации с беженцами в мире

Генеральная Ассамблея расширила мандат УВКБ ООН. Однако на оказание помощи лицам, не подпадающим под мандат УВКБ ООН, в каждом конкретном случае необходимо согласие Генеральной Ассамблеи ООН, что оформляется соответствующей резолюцией и, естественно, отнимает определенное время, приводя в итоге к снижению оперативности при возникновении чрезвычайной ситуации. Устав новой организации, как представляется, должен содержать исчерпывающий перечень лиц, которым необходимо оказывать гуманитарную помощь. Данный перечень составляется с учетом опыта деятельности УВКБ ООН, а также иных организаций, занимающихся помощью беженцам и лицам, не подпадающим под мандат УВКБ ООН.

Безусловно, рассчитывать на полное решение всех проблем, с которыми сталкиваются организации, занимающиеся оказанием помощи беженцам и лицам, которые в ней нуждаются, вряд ли возможно. Основная задача на данном этапе, на наш взгляд, заключается именно в совершенствовании уже достигнутого в данной области. Сегодня не имеет смысла говорить о каких-либо революционных изменениях (по нашему мнению, они уже имели место при создании УВКБ ООН и принятии Конвенции о статусе беженцев 1951 года). Более важным является то, чтобы не останавливаться на достигнутом и идти вперед, создавая новые институты в области защиты беженцев. При этом необходимо реально оценивать ситуацию, которая с каждым годом становится все более сложной и требует поиска новых подходов к ее урегулированию.

В Заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования, обобщаются высказанные в основной части работы выводы и предложения, касающиеся возможных путей

решения проблемы оказания помощи беженцам и лицам, ищущим убежище.

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в следующих публикациях:

1. Денисов В.В. Понятие «беженец» в законодательстве Российской Федерации и странах Западной Европы: необходимость универсализации правовой дефиниции // Московский журнал международного права. № 1 (49), январь-март 2003. – 0,8 п.л.

2. Денисов В.В. О статусе беженцев // Ученые записки. Дипломатическая Академия МИД РФ. - М., Научная книга. 2003. - 0,9 п.л.

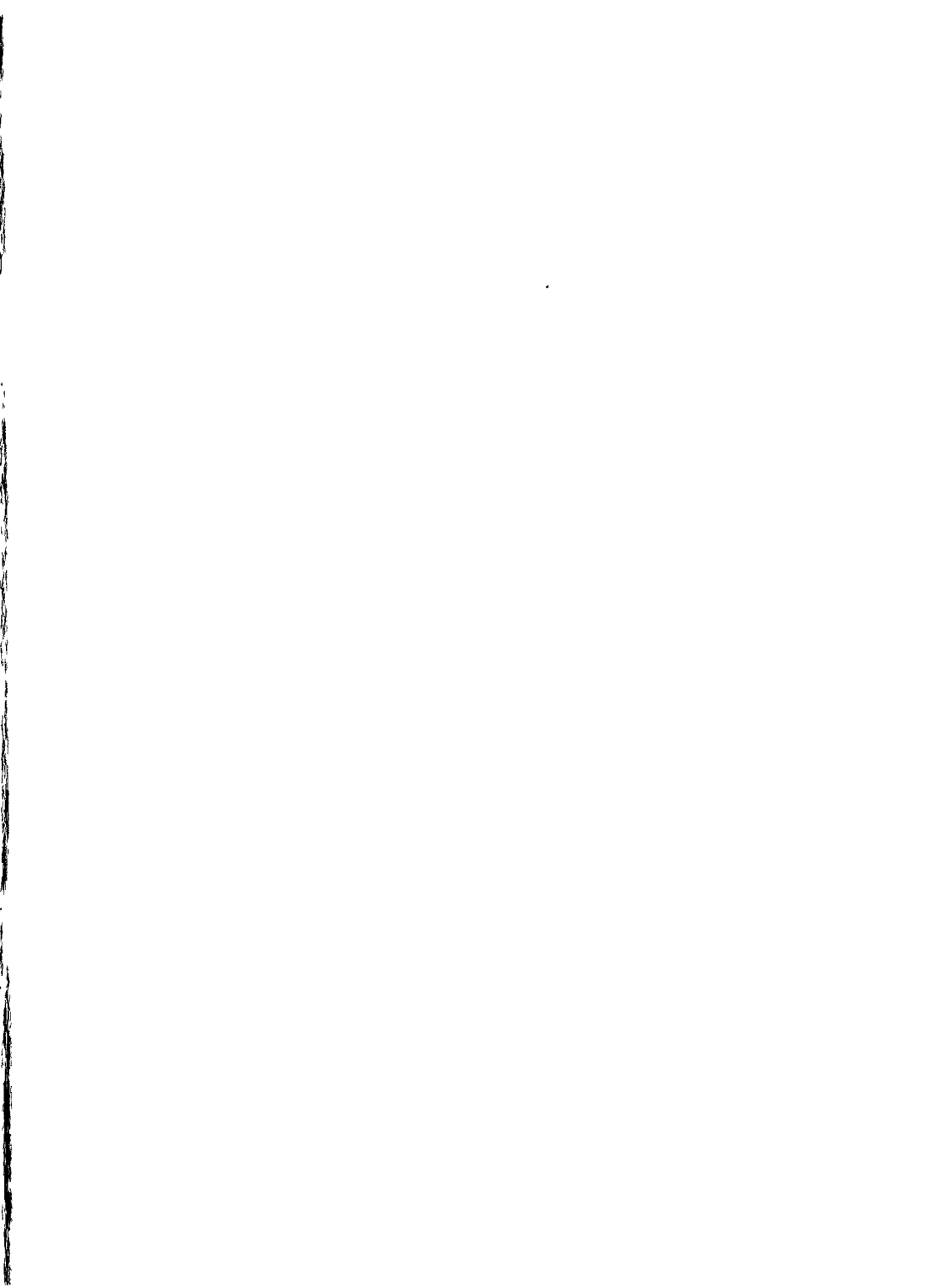
3. Денисов В.В. Беженцы и политические эмигранты: особенности правового статуса // Рабочие тетради. Кафедра Внешней политики и международных отношений Дипломатической Академии МИД РФ. - № 3 (16), март 2003. – 0,5 п.л.

Подписано в печать 15.04.2003 г. Формат 60х90, 1/16.
Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз. Заказ № 205

Отпечатано в ООО "Фирма Блок"

107140, г. Москва, ул. Русаковская, д.1. т. 264-30-73
www.blok01centre.narod.ru

Изготовление брошюр, авторефератов, переплет диссертаций.



2003-A

6765

.6765