

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2025, №4, Том 9 / 2025, No 4, Vol 9 <https://liberal-journal.ru/issue-4-2025.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/03KLLD425.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Лебедева О. П. Формирование категории «беженец» и родственных ей понятий в международных отношениях (методологический аспект) / О. П. Лебедева // Либерально-демократические ценности. — 2025. — Т. 9. — № 4. — URL: <https://liberal-journal.ru/PDF/03KLLD425.pdf>

For citation:

Lebedeva O. P. Formation of the category "refugee" and related concepts in international relations (methodological aspect). *Journal of liberal democratic values*. 2025; 9(4): 03KLLD425. Available at: <https://liberal-journal.ru/PDF/03KLLD425.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК 001.9

Лебедева Ольга Павловна

Университет мировых цивилизаций имени В.В.Жириновского», Москва, Россия
кандидат философских наук, доцент
кафедра мировой политики и
межцивилизационного развития,
кафедра зарубежного регионоведения
E-mail: oplebedeva@bk.ru

Формирование категории «беженец» и родственных ей понятий в международных отношениях (методологический аспект)

Аннотация. Слово «беженец» появилось в языках многих народов достаточно давно. Речь шла о людях, попавших в беду и бегущих от нее «куда глаза глядят», вынужденно покинувших постоянное место жительства, чаще всего, по причинам военных действий, насилия, геноцида, стихийных, природных или иных бедствий и поэтому нуждающихся в помощи. Но особенность явлений политической этики заключается в их тяготении не только к сугубо нравственным, эмоциональным и общекультурным механизмам реагирования социальной среды, но и в выработке правовых регуляторов сложных ситуаций и явлений морального, политического, экономического порядка. Так термин «беженец» в начале XX века начнет постепенно приобретать характер строгого понятия с ясным содержанием, как и положено правовым категориям. Этот процесс был не таким простым, как может показаться на первый взгляд. Реальные, трагические события и процессы мировой истории бросали вызов почти идеальным, первоначальным формально-логическим конструктам и юридически выверенным для своего времени определениям. Данная статья посвящена истории формирования и видоизменения понятия «беженец» и других терминов политической этики и международного права, лежащим в схожем предметном поле. Автор пытается показать, каким многоэтапным и тернистым был этот путь.

Ключевые слова: беженец; международное право; международное гуманитарное право; политическая этика; Лига Наций; Организация Объединенных Наций; Международная организация по миграции; конвенция; соглашение; миграция; угроза; гуманизм; статус; процесс; категории; международная защита; эгида; патронаж; содействие

На сегодня более 80 млн. людей вынуждены покинуть в силу разных причин и обстоятельств места постоянного проживания [8]. Очевидно, что эта социальная группа неоднородна.

Рассмотрим типологию и соответствующий тезаурус, установленные на сегодняшний день МОМ (Международная организация по миграции) [8; 9].

Первая категория – лица, ищущие убежища (asylum seeker). Процесс подачи документов различается в разных странах. Не каждый человек, ищущий убежище, признается беженцем [1; 2].

Вторая категория – беженцы (refugees). Внутри этой группы также в отдельную подгруппу относят беженцев, находящихся под мандатом ООН (mandate refugees). Это лица, оказавшиеся под реальной угрозой по самым разным причинам: религиозным, этническим, политическим и др. Статус этих лиц регулируется международной конвенцией о положении беженцев 1951 г. [1; 2].

Заметим, что Конвенции 1951 года предшествовало множество промежуточных этапов, важнейшими в истории становления современного понимания категории «беженец» стали Соглашения 1926-го, 1928-го, 1933-го, 1938-го годов [7; 10].

Третья категория в рассматриваемой нами классификации МОМ представлена вынужденными перемещенными лицами (displaced person, которые также, в свою очередь, подразделяются на внутренне перемещенных (internally displaced persons) и внешне перемещенных (externally displaced persons). Вынужденность перемещения может быть обусловлена вооруженными конфликтами, внутренними рознями, стихийными бедствиями, а также систематическими нарушениями прав человека [1; 2].

Становление системы международной защиты беженцев и лиц, ищущих убежище началось сразу после Первой мировой войны и распада Российской и Османской империй, в условиях, когда беженцы из этих государств нуждались в самой серьезной защите. В 1921 г. Лига Наций созвала Конференцию по вопросам беженцев, в результате которой был учрежден пост Верховного комиссара по делам русских беженцев. На этот пост был назначен Фритьоф Нансен. Термин «беженец», таким образом, войдет в официальный язык в начале 20-х гг. XX в. Первым важным решением в этой сфере стало Соглашение о выдаче удостоверений личности русским беженцам от 5 июля 1922 г. Данные удостоверения являлись одновременно проездным документом [7; 10; 11; 12].

Следующее Соглашение было принято в мае 1924 г. Оно было в целом аналогично предыдущему, но в него была добавлена новая группа лиц, нуждающихся в удостоверениях личности беженца. Речь здесь шла об армянских беженцах. Четкое, логически и юридически выверенное определение понятия «беженец» пока отсутствовало в обоих соглашениях [7].

В мае 1926 г. было принято еще одно Соглашение, объединившее два предыдущих. В него были внесены изменения и дополнения. Была предпринята попытка дать первое обобщенное определение понятию «беженец». Беженцами стали считаться лица соответствующего происхождения, которые не пользуются защитой своего правительства и не приобрели иного гражданства [7; 6; 15]. Многие юристы и политологи критикуют данное определение и считают, что данный документ не закрепил на самом деле общего, универсального определения понятия «беженец», а адресовал его только к бывшим подданным Российской империи и терпящим беду армянам. Соглашение 1926 г. к тому же носило рекомендательный характер. А именно государствам предлагалось сделать

добровольные, специальные взносы для покрытия издержек на переезд и расселение беженцев.

В конце июня 1928 г. были приняты еще несколько Соглашений. Их принятие было продиктовано необходимостью более четкого определения правового статуса беженцев, а также задачи Верховного комиссара по делам беженцев. Также было расширено понятие «беженец» за счет добавления новых категорий беженцев: турецких, ассирийских, ассиро-халдейских и др. В одном из документов была зарегламентирована деятельность представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Постепенно, методом эмпирических проб и ошибок формировался механизм международно-правовой защиты беженцев на международном и национальном уровнях [7].

В октябре 1933 года была принята новая Конвенция о международном статусе беженцев. В ней были закреплены некоторые обязательства для государств-участников. Удостоверения личности беженцев с этого времени среди публики стали называться «нансеновскими». Они должны были выдаваться на срок не менее одного года и обеспечивать свободный выезд и возвращение беженцев обратно в государство, выдавшее их. Документ 1933 г. закрепил множество положений, касающихся условий труда, образования, налогового режима, социального обеспечения беженцев. В Конвенцию был включен т.н. «принцип невысылки» – государства-участники не должны были перемещать со своей территории лиц, признанных беженцами. Также государства обязались отказаться от недопуска беженцев на границе из страны их происхождения. Также Конвенция 1933 г. закрепила право беженцев обращаться в судебные инстанции наравне с гражданами принимающего государства [10; 11; 12; 16].

С приходом к власти Гитлера было создано отдельное управление Верховного комиссара по делам беженцев, прибывших из Германии. В июле 1935 г. Лигой Наций был принят План выдачи удостоверений личности беженцам из Саарской области. Согласно этому документу основанием для приобретения статуса «беженец» было происхождение, а признака отсутствия защиты со стороны государства происхождения не было. В июле 1936 г. было принято Временное соглашение о статусе беженцев, прибывших из Германии. Этим документом допускалось возвращать беженцев при определенных обстоятельствах на территории, подконтрольные Рейху [7; 13].

В 1938 году была принята еще одна Конвенция. В ней понятие «беженец» определялось по-прежнему в узконациональном плане. Главной причиной принятия нового документа стало прибытие беженцев из Германии, как ее граждан, так и лиц без гражданства. В Конвенции внимание было уделено правосубъектности беженцев, праву на труд, праву на образование и профессиональную подготовку. Также в 1938 году в рамках Лиги Наций было создано Управление Верховного комиссара по делам беженцев, заменившее Международное бюро Нансена и Управление Верховного комиссара по делам беженцев, прибывших из Германии. Теперь мандат Управления Верховного комиссара распространялся на все категории беженцев [7; 11; 12; 13].

В сентябре 1939 г. был принят последний по вопросам беженцев в рамках Лиги Наций документ – Дополнительный протокол к Временному соглашению и к Конвенции о статусе беженцев из Германии от 14 сентября 1939 г. Положения прежних соглашений были распространены на беженцев из Австрии. Вторая мировая война не просто парализовала всю прежнюю, налаженную деятельность Лиги Наций, но и показала необходимость замены старых, категорийных подходов, а именно, привязки к происхождению. Актуальным в сложившейся исторической ситуации стал индивидуальный подход.

В 1943 году была создана Администрация по вопросам помощи и послевоенного восстановления, которая смогла поспособствовать репатриации нескольких миллионов человек. После Второй мировой войны, с образованием ООН система международной защиты беженцев была продолжена. В феврале 1946 года была принята Резолюция «Вопрос о беженцах», в которой было сказано, вопросы беженцев всех категорий являются важнейшей и неотложной проблемой международного характера. Первым контрольным органом ООН по вопросам беженцев стала временная Международная организация по делам беженцев (МОБ). В ее задачи входили репатриация, установление личности, регистрация и классификация лиц, подлежащих компетенции ООН, перевозка людей, окончательное возвращение к обычным условиям и переселение в страны, готовые принять беженцев.

В этот раз определение категории «беженец», которое было закреплено в Уставе организации, было собирательным. Но при этом оно носило по-прежнему во многом категорийный характер, то есть обращенный к происхождению беженцев, обстоятельствам и условиям [11; 12; 13; 7].

В 1949 году в ООН началась подготовительная работа по созданию новой организации, взамен временной МОБ. Было образовано Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В Уставе этой организации по-новому давалось определение понятия «беженец», элементы предыдущих определений из имевшихся Соглашений были объединены, определение стало универсальным. П.6 гл. II Устава компетенция Верховного комиссара ООН по делам беженцев распространяется «на всех тех лиц, которые в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства или политических убеждений, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой правительства этой страны или не желают пользоваться такой защитой либо вследствие таких опасений, либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства; или имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства. Также под мандат УВКБ ООН подпадают беженцы, чье правовое положение регулируется ранее заключенными международными договорами и соглашениями.

Можно ли было считать это определение идеальным? Специалисты и в нем находили явные противоречия. С одной стороны, деятельность УВКБ распространяется на различные группы и категории беженцев, а с другой, требуется оценка обстоятельств того, как лицо стало беженцем в каждом конкретном случае [12].

Важную роль в дальнейшем расширении концепции международного института беженцев сыграли Генеральная ассамблея, Экономический и Социальный Совет. В 1957 году к ним присоединился Исполнительный комитет.

В 1957 году Генеральная ассамблея ООН уполномочила УВКБ оказать помощь китайским беженцам, размещенным в Гонконге, они не попадали под определение из Устава УВКБ. В 1959 году Генеральная ассамблея ООН разрешила Верховному комиссару оказывать «добрые услуги» беженцам, не находящимся на попечении ООН. Формируется новый подход к определению беженцев, который принято называть прагматическим. Считается, что некоторый обход юридических норм был продиктован намерением спасти жизни как можно большего числа людей.

60-е годы XX века были связаны с увеличением потоков беженцев, особенно это касалось африканских стран. В этот период УВКБ ООН начнет массово применять групповой

подход – беженцами признаются не отдельные люди, а целые группы лиц.

В 1969 году была заключена первая договоренность на региональном уровне Организацией Африканского единства (ОАЕ). Определение 1951 года было расширено деятельностью этой организации, в понятие «беженец» были включены лица, вынужденные бежать через национальные границы по причине любого бедствия, вызванного человеком, независимо от того, испытывали ли люди опасения преследований. Конвенция ОАЕ также распространила международную защиту на лиц, которые стремились избежать серьезного нарушения общественного порядка в стране происхождения, в какой-то части страны или во всей стране происхождения. Ранее предполагалось, что лицо, вынужденное спастись бегством из страны проживания должно было прежде предпринять разумные усилия по поиску защиты в безопасной части своей страны.

Чтобы избежать правовых недоразумений УВКБ ООН станет использовать термин «беженец» в официальных документах неохотно. Параллельно с этим шел процесс корректировки юридически и политологически значимых терминов. В 1976 г. Исполком по программе Верховного комиссара использовал термин «лица, ходатайствующие о предоставлении убежища». В 1977 году обязательства по предоставлению помощи беженцам и перемещенным лицам были четко сформулированы в документах Генеральной ассамблеи ООН. Позднее были признаны и другие категории лиц, нуждающихся в помощи, в том числе, репатриантов, женщин, детей, лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища.

В СССР в конституционном (государственном) праве понятие «беженец» отсутствовало, поскольку Советский Союз не ратифицировал международные нормы, которые устанавливали статус беженцев в стране пребывания [9; 14]. Фактически вынужденные мигранты существовали, например, из Афганистана. Режим лиц, фактически подпадающих под данную категорию устанавливался Законом СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР». При этом «беженцы» как особая категория иностранных граждан в законе отсутствовала [14; 18; 17].

Институт беженцев в РФ берет свое начало с распадом СССР и связанных с ним миграционных потоков из бывших союзных республик. С начавшимся оттоком русскоязычного населения появились на первых порах временные положения для регулирования миграции. В 1992 г. было подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации и УВКБ ООН. В нем содержатся обязательства РФ по обеспечению беспрепятственного доступа сотрудников Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев на российские территории. В Москве появилось Бюро регионального представителя Верховного комиссара по делам беженцев для помощи различным категориям вынужденных переселенцев [4; 14; 18].

В феврале 1993 г. был принят Федеральный закон «О беженцах» [3]. Правовое регулирование института беженцев регламентируется также Соглашением стран СНГ «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» от 24 сентября 1993 г. Участники договорились о создании Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Государство выезда принимало на себя обязательства возместить беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного имущества, компенсировать ущерб здоровью и потерю заработка.

Недостатком ФЗ 1993 г. стало отсутствие механизма признания лиц в качестве беженцев, не были представлены ограничительные меры в отношении лиц, представляющих опасность для общества и государства. Обязательная процедура проверки и идентификации лиц, ищущих убежища в РФ, в данном законе не предусматривалась.

В 1997 г. в ФЗ «О беженцах» были внесены изменения. Было среди прочего уточнено само понятие «беженец». Беженцем признавалось «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны и не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений» [3; 5] Благодаря внесенным поправкам были закреплены законодательно компетенции, права и обязанности должностных лиц, занимающихся делами беженцев, сроки действия статуса «беженец», а также детально определена процедура признания лица беженцем.

В 2005 году вместе с реформированием законодательства РФ начинается и новый этап в определении и правовом регулировании понятия «беженец». Национальные нормы, как казалось, были максимально приближены к мировым стандартам регулирования работы с беженцами, являющимися составной частью международного права. Большое внимание было уделено механизму реализации социально-экономических прав беженцев[9; 11; 14] .

С 2006 г. начала действовать госпрограмма оказания содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Признанные беженцами соотечественники смогли стать участниками данной программы.

Еще один, принципиально важный этап в развитии института «беженца» связан с началом проведения специальной военной операции на Украине в феврале 2022 г. Граждане Украины, признанные в установленном порядке беженцами, приобрели право на обращение с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, назначении пенсии, бесплатном профессиональном обучении и переобучении, получении социальных выплат и ряде других преференций.

Представляет интерес в рамках исследуемой темы, на наш взгляд, также категории «жертвы войны» и «жертвы вооруженных конфликтов». Их анализ является важной составной частью международного гуманитарного права и политической этики. Жертвами боевых столкновений становятся не только военные, но и гражданские лица. Некоторые специалисты утверждают, что на одного погибшего военнослужащего приходится около десяти убитых гражданских лиц [6; 19; 20]. Также речь идет о большом количестве лиц, вынужденных покинуть постоянное место жительства в условиях войн и вооруженных конфликтов. Защита мирного населения, обеспечение прав является важной составляющей международного гуманитарного права. К понятию «жертвы войны» относят убитых военнослужащих, раненых, военнопленных, мирных жителей, оказавшихся на территории боевых действий. Гражданские лица, утратившие или покинувшие свое жилище, потерявшие имущество, доступ к продовольствию и медицинской помощи, вынужденные искать спасения в чужих краях также относятся к категории «жертвы войны».

Принятая в 1949 г. IV Женевская конвенция о защите гражданского населения в военное время ввела требование разграничивать военнослужащих и гражданское население. Обстрелы, бомбардировки жилых кварталов и гражданских объектов (школ, больниц и др.) запрещены. Нормами гуманитарного права запрещено уничтожать и приводить в негодность объекты инфраструктуры, необходимые для выживания, например, водохранилища, склады с продовольствием, посевы, скот [19; 20; 16].

Вместе с тем, в новейшей истории есть немало примеров нарушения воюющими сторонами этих норм и трагических для мирного населения последствий этого. На территориях, где идут военные действия, международные нормы о правах человека часто нарушаются [20].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. // Действующее международное право. В трех томах /Составители Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – Том 1. М. – 1997.
2. Определение статуса беженцев// Кто является беженцем: учебный модуль 2. Отдел международной защиты УВКБ ООН. – 2005. – 154 с.
3. О беженцах: федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1-ФЗ (в ред. От 13.06.2023).
4. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (в ред. От 25.05.2017).
5. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (в ред. От 19.12.2018).
6. Александрова А.С. Международно-правовая защита жертв вооруженных конфликтов // Новые импульсы развития: вопросы научных исследований. – Самара: СНИУ им. С.П. Королева. – 2020. – С. 5 - 9.
7. Алиев Д.М. Статус беженцев и лиц, ищущих убежище, по европейскому праву. – Дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. – М.: МГИМО. – 2019. – 282 с.
8. Апонович М.Ю. Глобальное и региональное сотрудничество в области приема беженцев и вынужденных переселенцев. // Международное гуманитарное сотрудничество. – 2024. – - С. 169 – 186.
9. Башкатова А.С. О некоторых проблемах реализации права на политическое убежище в Российской Федерации //Вестник науки. – 2024. - № 5 (74). – Том 4. – С. 423 – 428.
10. Бронников И.А., Суворова В.А. Беженцы в международном праве: исторический аспект// nauka.me. – 2018.
11. Волох В.А. Трактровка понятия «беженец» в международном праве // Образование и право. – 2016. - № 11. – С. 136 – 141.
12. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции: на примере института предоставления убежища: дис.... канд. полит.н. – М. – 2007.
13. Гукешев А.А. Правовое обеспечение системной реформы политики Европейского Союза в сфере вынужденной миграции. – М.: МГИМО. – канд.д. на соиск. уч. степени канд. юр. наук. – 2023.
14. Ерёмина И.С. Генезис правового института «беженца» в Российской Федерации // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. – 2023. – Т. 9 (75). - № 1. – С. 3 – 10.
15. Курина К.А. Историко-правовые аспекты становления и развития законодательства о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев// Молодой ученый. – 2018. - № 25 (211). – С. 212 – 214.
16. Международное гуманитарное право. – М.: Проспект. – 2024. – 232 с.
17. Пархомова Ю. Зарождение и формирование институтов миграционного права на примере соотношения понятий «беженец», «мигрант» и «иностранец»// «Журнал международного права и международных отношений». – 2007. - № 3

18. Регент Т.М. Проблемы государственного управления миграционными процессами в России. – Дис...докт. экон. наук: 08.00.05. – 2001. – 335 с.
19. Ходнев А.С. Проблемы создания Лиги Наций: взгляд из Лондона // Ярославский педагогический вестник. – 2012. - № 4. – Том 1. – С. 84 – 87.
20. Хэтэгуэй Д. Право статуса беженцев. М. – 2008. – 377 с.

Lebedeva Olga Pavlovna

Zhirinovsky University of World Civilizations, Moscow, Russia

E-mail: oplebedeva@bk.ru

Formation of the category "refugee" and related concepts in international relations (methodological aspect)

Abstract. The word "refugee" appeared in the languages of many nations quite a long time ago. It referred to people who had fallen into trouble and were "running away from it as far as they could," having been forced to leave their permanent place of residence, most often due to military conflicts, violence, genocide, natural disasters, or other emergencies, and therefore needed assistance. However, the peculiarity of political ethics phenomena lies not only in their attraction to purely moral, emotional, and general cultural mechanisms of social environment response, but also in the development of legal regulators of complex situations and phenomena of a political and economic nature. Thus, the term "refugee" in the early 20th century gradually began to acquire the character of a strict concept with a clear content, as is appropriate for legal categories. This process was not as simple as it may seem at first glance. Real, tragic events and processes in world history challenged the almost ideal, initial formal-logical constructs and legally accurate definitions for its time. This article is devoted to the history of the formation and modification of the concept of "refugee" and other terms of political ethics and international law, which lie in a similar subject field. The author tries to show how multi-stage and thorny this path was.

Keywords: refugee; international law; international humanitarian law; political ethics; League of Nations; United Nations; International Organization for Migration; threat; humanism; status; process; categories; international protection; auspices; patronage; facilitation