

УДК 341.123

А. В. Селиванов

Белорусский государственный университет

**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ ООН В РЕЗОЛЮЦИЯХ
ПО ВОПРОСАМ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ В XXI В.**

В публикации проводится краткий анализ деятельности Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам вынужденной миграции и беженцев в новом веке. Автор выделил в решениях Генеральной Ассамблеи ООН по рассматриваемой проблематике несколько направлений и три этапа: начиная от снятия временных ограничений деятельности Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), через реагирование на решение проблем вынужденной миграции к началу пандемии *COVID-19*, повлиявшей на все миграционные процессы на планете. Автор отмечает, что международному сообществу следует заниматься предотвращением новых потоков беженцев, а в рассмотренный период подобная деятельность была недостаточной.

Ключевые слова: Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ, беженцы, вынужденная миграция, Генеральная Ассамблея, Международная организация по миграции, резолюция, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Для цитирования: Селиванов А. В. Генеральная Ассамблея ООН в резолюциях по вопросам вынужденной миграции в XXI в. // Труды БГТУ. Сер. 6, История, философия. 2023. № 1 (269). С. 121–125. DOI: 10.52065/2520-6886-2023-269-1-22.

A. V. Selivanov

Belarusian State University

**RESOLUTIONS ON FORCED MIGRATION
OF THE UN GENERAL ASSEMBLY IN THE 21ST CENTURY**

The publication provides a brief analysis of the UN General Assembly activities on forced migration and refugee issues in the new century. The author emphasised some directions and three stages in the decision-making process of the UN General Assembly on these issues: starting from the removal of the temporal limitation for the UNHCR activity, through responding to the solution of the problems of forced migration to the beginning of the *COVID-19* pandemic (which affected all migration processes). The author underlines that the international community must spend more attention for prevention to creation of new forced migration flows: during the reviewing period under review, it turned out quite badly.

Keywords: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, refugees, forced migration, General Assembly, International Organization for Migration, resolution, United Nations High Commissioner for Refugees.

For citation: Selivanov A. V. Resolutions on forced migration of the UN General Assembly in the 21st century. *Proceedings of BSTU, issue 6, History, Philosophy*, 2023, no. 1 (269), pp. 121–125 (In Russian). DOI: 10.52065/2520-6886-2023-269-1-22.

Введение. Проблематика вынужденной миграции является актуальной: в данном контексте интерес может быть вызван как решением проблем данной категории лиц, так и попытками предотвращения массовых перемещений населения. В решении данных проблем важна роль международных организаций. Основной скрипкой в оркестре подобных структур является Организация Объединенных Наций. Известно, что всемирной международной организацией вопрос о беженцах еще после Второй мировой войны был признан одним из самых существенных на мировой арене. Автором неоднократно отмечалось, что можно проследить эволюцию деятельности ООН по решению вопросов миграции и беженцев: речь шла именно о резолюциях Генеральной

Ассамблеи, которая принимает основополагающие решения, отражающие мнение международного сообщества по той или иной проблеме. Так, была освещена деятельность Генеральной Ассамблеи по вопросам миграции через анализ ее резолюций [1], а также роль данного главного органа в решении проблемы беженцев в прошедшем веке [2]. В данной статье автор поставил цель проанализировать решения Генеральной Ассамблеи по вопросам вынужденной миграции в XXI в. и дать их характеристику.

Для изучения резолюций автором использовалась цифровая библиотека Организации Объединенных Наций [3]. Отметим, что для удобства автор не приводит в статье конкретные Интернет-адреса документов ООН, а только дает их

условные обозначения. При необходимости, найти данные документы будет просто: достаточно ввести условное обозначение в поисковую строку по ссылке [3]. Следует обратить внимание, что автор активно работал со списками резолюций на Интернет-сайте организации (раздел «Генеральная Ассамблея») на английском и русском языках. Нужно отметить, что русскоязычный сайт содержит значительное количество технических погрешностей. Начав использовать данный ресурс, автор отметил, что он не очень удачно структурирован, что создает значительные проблемы для исследователей [4]. В результате пришлось перейти на англоязычную страницу с списком резолюций [5].

Среди русскоязычных исследований подобного рода работ обнаружено не было. По теме данной статьи автор изучил схожую исследовательскую работу профессора М. МакБрайда, посвященную резолюциям Генеральной Ассамблеи. В данном материале акцент сделан на документах о деятельности УВКБ ООН. Кроме того, работа датирована декабрем 2009 г. [6].

В качестве нижней хронологической границы данной статьи взят 2001 г. – как начало нового этапа в работе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, отметившего свой пятидесятилетний юбилей. Кроме того, 8 сентября 2000 г. Генеральной Ассамблеей была принята Декларация тысячелетия, в которой одной из рубрик была обозначена «Защита уязвимых». В данном пункте продекларирована решимость «укреплять международное сотрудничество, включая совместное несение бремени гуманитарной помощи странам, принимающим беженцев, и ее координацию, и помогать всем беженцам и перемещенным лицам на добровольной основе возвращаться в свои дома в условиях безопасности и достоинства и беспрепятственно реинтегрироваться в свои общества» (*A/RES/55/2*, п. 26). Верхняя рамка – начало 2020 г., когда по всему миру началась пандемия *COVID-19*.

Автор попытался охарактеризовать роль и значение Генеральной Ассамблеи ООН в вопросе решения проблем вынужденной миграции, выбрав из значительного количества резолюций 175, в названиях которых непосредственно упоминалась рассматриваемая проблематика [3].

Основная часть. Отметим, что для решения проблем вынужденной миграции и беженцев в настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций работают Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН, создано в 1950 г.) (*A/RES/428(V)*), Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) (*A/RES/302(IV)*), а также Международная орга-

низация по миграции, ставшая специализированным учреждением ООН в 2016 г. [7].

Приступая к рассмотрению резолюций, необходимо принять во внимание следующее. Международная организация по миграции, имея статус специального учреждения ООН, не отчитывается перед Генеральной Ассамблеей.

Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) занимается исключительно вопросами палестинских беженцев.

При этом следует обратить внимание, что из 175 резолюций по вопросам вынужденной миграции 83 касаются именно проблемы палестинских беженцев и деятельности БАПОР. Так, есть ряд стандартных названий резолюций, которые повторяются из года в год («Помощь палестинским беженцам», «Лица, перемещенные в результате военных действий в июне 1967 года и последующих военных действий», «Операции Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ», «Имущество палестинских беженцев и получаемые за счет него доходы») [4, 5].

Безусловно, рассматривая проблему вынужденной миграции в целом, нельзя не касаться резолюций Генеральной Ассамблеи, направленных на деятельность УВКБ ООН.

Так, например, Верховный комиссар ООН по делам беженцев ежегодно отчитывается Генеральной Ассамблее о своей деятельности. По результатам данного отчета ассамблея принимает соответствующую резолюцию. Помимо этого, с 56-й по 74-ю сессию (2001–2019 гг.) было принято 17 резолюций, касающихся увеличения состава исполнительного комитета УВКБ ООН. Сайт УВКБ ООН свидетельствует, что с 2001 по 2019 г. состав исполкома увеличился на 50 и в 2019 г. составил 106 членов (в настоящее время уже 107) [8].

Африка с 1960-х гг. является континентом, где не прекращаются конфликты, вызванные процессом деколонизации. В наступившем столетии Генеральной Ассамблеей регулярно рассматривались проблемы, имеющие отношение к данной части света и принимались резолюции «Помощь беженцам, возвращенцам и перемещенным лицам в Африке». Помимо этого, в 2002 г. принята резолюция «Расследование случаев сексуальной эксплуатации беженцев работниками по оказанию помощи в Западной Африке» (*A/RES/57/306*) по докладу Управления служб внутреннего надзора о расследовании таких случаев.

Кроме того, один раз в два года принимались резолюции, касающиеся защиты и помощи внутренне перемещенным лицам (с 1996 г.). Интересно выглядит серия резолюций «Новый

международный гуманитарный порядок» (первая из них была принята еще в 1981 г. (*A/RES/36/136*)). В новом столетии они принимались на 57, 59, 61 и 63-й сессиях и в рамках проблематики вынужденной миграции касались соблюдения норм международного права беженцев. Для полноценного понимания сути упомянутых в данном параграфе документов и их проблематики данный вопрос требует дополнительной проработки.

В 2001 и 2003 гг. были приняты резолюции «Последующая деятельность по итогам Региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и возвращенцев в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах» (*A/RES/56/134*, *A/RES/58/154*). При этом в последней было отмечено, что ассамблея «постановляет продолжить рассмотрение этого вопроса на своей шестидесятой сессии». Отдельной резолюции на упомянутой сессии принято не было. При этом в резолюции, посвященной докладу Верховного комиссара по делам беженцев, отмечено, что Генеральная Ассамблея «приветствует успешное завершение последующей деятельности в связи с Женевской конференцией 1996 года по проблемам беженцев и перемещенных лиц и вопросам миграции и убежища в странах Содружества Независимых Государств и призывает государства, Управление Верховного комиссара и другие соответствующие заинтересованные стороны продолжать сотрудничество на основе достигнутых на сегодняшний день успехов в рамках указанного конференционного процесса» (*A/RES/60/129*). Таким образом, была признана успешность процесса решения проблем вынужденной миграции и беженцев на пространстве СНГ, формально начатого на конференции в Женеве 30–31 мая 1996 г.

В 2003 г. помимо последней резолюции ассамблеи по миграционной проблематике на пространстве СНГ происходили не только позитивные процессы. К сожалению, к таковым следует отнести принятие резолюции, в пункте 9 которой было отменено «временное ограничение в отношении продолжения деятельности Управления Верховного комиссара и продолжить деятельность Управления до разрешения проблемы беженцев» (*A/RES/58/153*). Напомним, деятельность УВКБ ООН была рассчитана на три года (*A/RES/428(V)*), затем 23 октября 1953 г. мандат УВКБ ООН был продлен на пять лет (*A/RES/727(VIII)*). В дальнейшем он каждые пять лет также продлевался. Интересно, что последняя резолюция по данному вопросу была принята 18 декабря 2002 г. (*A/RES/57/186*).

В списке резолюций по вопросам вынужденной миграции 2003 г. также можно выделить

как последний, когда была принята тематическая резолюция, касающаяся помощи несопровождаемым несовершеннолетним беженцам (*A/RES/58/150*). Они регулярно принимались, начиная с 1994 г. (*A/RES/49/172*).

Таким образом, можно рассматривать 2003 г. как завершение определенного периода деятельности ООН по решению вопросов вынужденной миграции и беженцев.

В одной из предыдущих статей автор сделал вывод, что Генеральная Ассамблея практически полностью отказалась от обсуждения проблематики беженцев на страновом уровне (де-факто передав ее УВКБ ООН), перейдя на региональный и тематический. При этом начиная с 2008 г. Генеральная Ассамблея ежегодно обсуждала положение внутренне перемещенных лиц и беженцев из Абхазии и Южной Осетии, что на общем фоне выглядит несколько непонятным. Ведь помимо проблемы африканских и палестинских беженцев, которые считаются проблемами глобального характера, вопросы вынужденных мигрантов на страновом уровне Генеральной Ассамблеи не обсуждаются и резолюции не принимаются. Сопереживая беженцам и понимая всю важность и необходимость решения их вопросов, все же следует сделать вывод, что данная проблема выведена из гуманитарной в политическую плоскость на высоком международном форуме.

Обратим также внимание, что анализ проблематики вынужденной миграции в рамках ежегодной резолюции «Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев» дает возможность рассмотреть эволюцию деятельности ООН в сфере международной защиты лиц, находящихся в ведении данной структуры. Так, в рамках Глобальных консультаций 2001–2002 гг., проводимых Управлением, была принята направленная на достижение следующих целей: «1) поддержка выполнения Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г.; 2) защита беженцев в более широких пределах перемещения; 3) более справедливое разделение издержек и обязанностей и создание возможностей приема и защиты беженцев; 4) более эффективное решение вопросов, связанных с безопасностью; 5) расширение поиска стабильных решений; 6) удовлетворение потребностей в защите беженцев и детей-беженцев» (*A/RES/57/187*, *A/57/12/Add.1*). Отметим, что многие дальнейшие инициативы Верховного комиссара были поддержаны Генеральной Ассамблеей, что видно из резолюций. Так, по результатам Глобальных консультаций в 2003 г. появилась инициатива «Конвенция плюс» (*A/RES/58/151*, *A/58/12*), которую поддержала Генеральная Ассамблея. В резолюции 64/127 18 декабря 2009 г. были отмечены «важное значение обсуждения

и уточнения государствами и Управлением Верховного комиссара роли Управления в случае смешанных миграционных потоков для более эффективного удовлетворения потребностей в защите в контексте смешанных миграционных потоков» и «готовность Верховного комиссара оказывать в соответствии со своим мандатом помощь государствам в выполнении их обязанностей по защите в этой связи». Это говорит об эволюции деятельности как ООН в целом в решении проблемы вынужденной миграции, так и о роли Верховного комиссара, который пытался разделять миграционные потоки для оказания точечной целевой помощи различным категориям мигрантов.

Помимо этого, в резолюциях Генеральной Ассамблеи первого десятилетия XXI в. обращается внимание на успехи, достигнутые в Латинской Америке и Африке, а также на проблемы, которые создают беженцы и перемещенные лица из Ирака.

Важно, что в резолюции 69/152, принятой 18 декабря 2014 г., Генеральная Ассамблея отметила обеспокоенность тем фактом, что «количество людей, которые стали вынужденно переселенными вследствие конфликтов, преследований, насилия и других причин, включая терроризм, достигло самого высокого уровня после Второй мировой войны».

Ключевым в решении вопросов вынужденной миграции и беженцев стали 2015 и 2016 гг., когда был инициирован и проведен ряд мероприятий. Генеральная Ассамблея ООН 22 декабря 2015 г. приняла решение созвать 19 сентября 2016 г. пленарное заседание высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, был подготовлен проект итогового документа (*A/RES/70/290*, *A/RES/70/302*), который был рассмотрен на Пленарном заседании высокого уровня 71-й сессии Генеральной Ассамблеи и принят без голосования в виде резолюции 71/1 «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах» (19 сентября 2016 г.), где обозначен «Комплекс мер в отношении беженцев».

В дальнейших резолюциях с названием «Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев» Генеральная Ассамблея отмечала усилия, прилагаемые странами в целях реализации

этого комплекса мер в отношении беженцев, а также призывала «Управление Верховного комиссара по-прежнему выступать в роли катализатора, который мобилизует международное сообщество на оказание помощи» (напр., *A/RES/72/150*).

Помимо упомянутых, следует обратить внимание не то, что и в ряде других резолюций Генеральная Ассамблея касалась проблематики вынужденной миграции (например, серия документов по Мьянме)

Заключение. Таким образом, в деятельности Генеральной Ассамблеи ООН по решению вопросов вынужденной миграции следует выделить несколько групп резолюций, которые можно разбить по определенным темам. Так, отдельной группой стали резолюции по палестинским беженцам и деятельности БАПОР. Еще в группу входят резолюции, касающиеся деятельности ООН в мире по решению проблем вынужденной миграции и беженцев. Среди них – резолюции, касающиеся деятельности УВКБ ООН, расширения его Исполнительного комитета, проблематика беженцев и вынужденных переселенцев в Африке, вопросы внутренних перемещенных лиц – это документы, которые принимались ежегодно или раз в два года. В свою очередь, можно выделить и ситуативные резолюции, касающиеся отдельных тем или регионов.

Кроме того, анализ резолюций позволяет показать эволюцию роли Генеральной Ассамблеи в решении проблем вынужденной миграции и беженцев. Так, в 2003 г. закончился один важный период и начался новый, границей между ними стало решение Генеральной Ассамблеи о снятии временных ограничений на деятельность УВКБ ООН до полного решения проблемы беженцев. 2015 г. стал новым рубежом для Организации Объединенных Наций, которая обратила пристальное внимание на новые миграционные потоки, результатом чего явилось принятие Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах. Думается, следующий этап начался в 2020 г. с появлением пандемии *COVID-19*, оказавшей влияние на все без исключения миграционные процессы. Завершая, отметим, что международному сообществу следует заниматься предотвращением новых потоков вынужденной миграции, а в новом веке подобная деятельность была недостаточной.

Список литературы

1. Селиванов А. В. Эволюция деятельности Генеральной Ассамблеи ООН в сфере миграции в конце XX – начале XXI в.: анализ резолюций // Труды БГТУ. Сер. 6, История, философия. 2022. № 1 (257). С. 92–97.
2. Селиванов А. В. Краткий анализ резолюций Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам беженцев в XX в. // Актуальные проблемы международных отношений и глобального развития: сб. науч. ст. Минск, 2022. Вып. 10. С. 57–70. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2022-10-57-70>.

3. Цифровая библиотека Организации Объединенных Наций. URL: <https://digitallibrary.un.org/> (дата обращения: 05.01.2023).
4. Резолюции: Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml> (дата обращения: 05.01.2023).
5. UN General Assembly Resolutions Tables. URL: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick> (дата обращения: 05.01.2023).
6. McBride M. Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR history: New Issues in Refugee Research: UNHCR Research Paper N 182, Dec. 2009. URL: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,RESEARCH,,4c23257a0,0.html> (дата обращения: 10.01.2023).
7. В Нью-Йорке состоялась официальная церемония подписания соглашения между ООН и Международной организацией по миграции. URL: <https://news.un.org/ru/story/2016/09/1291601> (дата обращения: 05.01.2023).
8. ExCom membership by date of admission of members. URL: <https://www.unhcr.org/excom/announce/40112e984/excom-membership-date-admission-members.html> (дата обращения: 05.01.2023).

References

1. Selivanov A. The Evolution of the UN General Assembly Activities in Migration Sphere in the Late 20th – early 21st Centuries: Analysis of Resolutions. *Trudy BGTU* [Proceedings of BSTU], issue 6, History, Philosophy, 2022, no. 1 (257), pp. 92–97 (In Russian).
2. Selivanov A. Brief Analysis of the Resolutions on Refugees on the UN General Assembly in the 20th Century. *Aktualn 'nyye problemy mezhdunarodnykh otnosheniy i global'nogo razvitiya: sbornik nauchnykh statey* [Actual problems of international relations and global development: collection of scientific papers], 2022, vol. 10, pp. 57–70. <https://doi.org/10.33581/2311-9470-2022-10-57-70> (In Russian).
3. Digital Library of the United Nations. Available at: <https://digitallibrary.un.org/> (accessed 05.01.2023) (In Russian).
4. Resolutions: General Assembly of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/ru/ga/documents/gares.shtml> (accessed 05.01.2023) (In Russian).
5. UN General Assembly Resolutions Tables. Available at: <https://research.un.org/en/docs/ga/quick> (accessed 05.01.2023).
6. McBride, M. Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR history: New Issues in Refugee Research: UNHCR Research Paper N 182, Dec. 2009. Available at: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,RESEARCH,,4c23257a0,0.html> (accessed 10.01.2023).
7. The Official Signing Ceremony of the Agreement between the UN and the International Organization for Migration Took Place in New York. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2016/09/1291601> (accessed 05.01.2023) (In Russian).
8. ExCom membership by date of admission of members. Available at: <https://www.unhcr.org/excom/announce/40112e984/excom-membership-date-admission-members.html> (accessed 05.01.2023).

Информация об авторе

Селиванов Андрей Владимирович – кандидат исторических наук, доцент кафедры международных отношений факультета международных отношений, докторант кафедры международных отношений факультета международных отношений. Белорусский государственный университет (220030, г. Минск, пр. Независимости, 4, Республика Беларусь). E-mail: selivanych@bsu.by

Information about the author

Selivanov Andrey – PhD (History), Associate Professor, Department of International Relations of the Faculty of International Relations, Doctorant of the Department of International Relations of the Faculty of International Relations. Belarusian State University (4, Nezavisimosti Ave., 2200306, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: selivanych@bsu.by

Поступила 20.03.2023