

О КОМПЛЕКСНОМ ПОНИМАНИИ УБЕЖИЩА ПО ПРАВУ

А.Г. Безверхов, Б.Д. Кривокапич

ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева»,
г. Самара

Статья посвящена всестороннему анализу понятия права на убежище. При этом убежище по праву рассматривается в международном и внутригосударственном праве как правовой институт, фактическое действие, право человека на поиск и пользование убежищем, право государства на предоставление убежища, субъективное право государства и индивидов в соответствующей области, принцип невыдачи за политические правонарушения и др. При выявлении юридической сущности института убежища активно использовался комплексный подход. Показано, что в основе современного комплексного понимания убежища по праву лежит принцип гуманизма.

Ключевые слова: комплексный подход, международное право, внутригосударственное право, убежище, право убежища, право на убежище, право человека на поиск и пользование убежищем, право государства на предоставление убежища.

В международном и внутригосударственном праве понятие «убежище» отражает такие юридические субстанции, как правовой институт, фактическое действие, право человека на поиск и пользование убежищем, право государства на предоставление убежища, субъективное право государства и индивидов в соответствующей области, принцип невыдачи за политические правонарушения и др.

Как *правовой институт* убежище представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере сотрудничества государств в области прав человека и противодействия преступлениям и иным правонарушениям. Институт убежища тесно примыкает к системе норм международного и национального права о выдаче преступника. Как верно подмечено, узаконение права убежища, которое включает прежде всего невыдачу властям лиц, преследуемых за политические убеждения, существенно изменяет содержание института выдачи преступников [2, с. 8]. При этом право на убежище предоставляет возможность физическому лицу (физическим лицам) получить разрешение для укрытия на территории предоставившего убежище государства от преследования у себя на родине или в другой стране по политическим мотивам, за религиозные убеждения, расовую или национальную принадлежность, за общественную деятельность, за деяния (действия или бездействие), не расцениваемые в международном и национальном праве государства пребывания как правонарушение, или по каким-либо другим причинам.

Предоставление убежища как фактическое поведение или практика существует в случае предоставления убежища действием де-факто, без соответствующей правовой основы. Фактическое убежище следует отличать прежде всего от реализации (осуществление, применение) при предоставлении убежища установленных решений, основанных на определенных правовых нормах (положениях конституции, закона, международного договора и пр.). В данном случае речь идет, как правило, о так называемом внутреннем (территориальном) убежище, которое предоставляется на территории государства, и подразумевает право проживания данного лица на этой территории с отказом его выдачи и другими сопутствующими правами.

По данным Верховного комиссара ООН по правам человека, в середине 2020 г. в мире было 26,3 млн беженцев и 4,2 млн просителей убежища [3].

При фактическом убежище возможны две основные ситуации. Во-первых, речь может идти о предоставлении убежища без официального решения компетентного органа, например, игнорирования запроса другого государства об экстрадиции.

Однако гораздо чаще имеется в виду предоставление убежища за пределами государства. Такое убежище именуется внешним, экстерриториальным, дипломатическим. Это относится к тем случаям, когда государство обеспечивает защиту человеку в здании своего дипломатического представительства в иностранном государстве или на своем военном корабле, находящемся за пределами его территориального моря. В отличие от внутреннего убежища, в основе которого лежит суверенитет территориального государства, здесь защита основана на особом статусе (неприкосновенности, иммунитетах) дипломатических помещений и военных кораблей. Поскольку эти объекты в соответствии с международным правом в принципе недоступны для властей территориального государства, на практике их иногда используют для предоставления убежища лицам, спасающимся от преследований местных властей. В прошлом это явление было распространено в странах, где действовал режим капитуляций, обеспечивающий неприкосновенность целых городских районов, населенных иностранцами (институт *franchise de quartier*), что давало возможность тем, кого преследовали местные власти, в том числе обычным преступникам, найти спасение в этих особых кварталах города.

Практика предоставления убежища в помещениях дипломатических миссий получила развитие особенно с XVI века, параллельно с ростом постоянных дипломатических представительств. Этому способствовали: 1) господствовавшее тогда понимание, что суверенитет государства является абсолютным; 2) юридическая фикция, согласно которой помещения дипломатической миссии являются частью территории государства. В этой связи считалось: если человек укрывается в иностранном посольстве, это тоже самое, что и предоставление ему территориального убежища в государстве, которому это посольство принадлежит. Аналогичные рассуждения распространялись на защиту, предоставленную военным судном.

От практики так называемого дипломатического убежища отказались уже в XIX веке. Это связано с постоянными спорами между принимающим и назначающим государствами, а также с ростом понимания того, что восприятие помещения дипломатического представительства как части территории соответствующего государства противоречит действительности.

Современное общее международное право не признает институт дипломатического убежища. Если лицу, преследуемому властями территориального государства, удастся добраться до иностранного посольства, посольство передает его этим властям, причем без процедуры выдачи¹. В современном международном праве общепризнанным является право территориального убежища. Последнее состоит в предоставлении государством права на въезд и безопасное проживание на его территории иностранцам (лицам без гражданства), преследуемым на родине или в другой стране [1, с. 385].

Тем не менее иностранные посольства даже сегодня иногда предоставляют своего рода временное убежище лицам, которых они считают жертвами незаконных или, по крайней мере, несправедливых преследований.

Во время Венгерского восстания (1956 г.) кардинал Йозеф Миндсенти нашел убежище в посольстве США. Он пробыл там целых 15 лет (1956–1971 гг.), что стало серьезной проблемой не только для него (так как он находился под своего рода домашним арестом), но и для венгерских властей и посольства США. Только в 1971 г. после компромиссного решения, достигнутого с Папой Павлом VI, кардиналу разрешили покинуть посольство, и он уехал в Ватикан, откуда переехал в Вену, где прожил до своей смерти (1975 г.).

Интересный случай массового поиска убежища в иностранном дипломатическом представительстве был зарегистрирован незадолго до падения Берлинской стены (1989 г.), когда около тысячи граждан Восточной Германии ворвались в посольство Западной Германии в Праге и

¹ Впрочем ст. 41/3 Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961 г.) предусматривает, что «помещения представительства не должны использоваться в целях, не совместимых с функциями представительства, предусмотренными настоящей Конвенцией или другими нормами общего международного права, или же какими-либо специальными соглашениями». Вполне очевидно, что предоставление убежища не является частью функций дипломатического представительства.

попросили убежища. Ситуацию разрешили чехословацкие власти, разрешив им ехать в Западную Германию на спецпоезде.

В наше время наиболее известен случай журналиста Джулиана Ассанжа, основателя WikiLeaks, опубликовавшего множество конфиденциальных документов, компрометирующих правительство США. Швеция потребовала его экстрадиции из-за предполагаемого изнасилования, что Ассанж отверг, при этом возражая, что на самом деле речь идет о намерении доставить его посредством Швеции в США, где его будут судить за шпионаж из-за публикации секретных документов. Поскольку 19 июня 2012 г. он оказался в Лондоне, то попросил убежища в посольстве Эквадора. Посчитав, что опасения Ассанжа оправданы, министр иностранных дел Эквадора предоставил ему убежище, после чего жизнь Ассанжа в здании посольства длилась почти 7 лет. После того, как президент Эквадора Ленин Морено заявил, что Ассанж нарушил условия предоставления ему убежища, 11 апреля 2019 г. Эквадор отменил убежище и передал Асанжа британским властям, которые его тут же арестовали².

В упомянутых и подобных случаях речь не идет о настоящем дипломатическом убежище. Как уже указывалось, согласно общему международному праву дипломатическое представительство не имеет права предоставлять убежище. Принимая в свои помещения определенного человека, посольство фактически полагается на расчет, что власти территориального государства не осмелятся проникнуть в его помещения. Аналогичным образом резонирует и командир корабля, на борту которого находится преследуемый.

Формально не признавая этот тип убежища, территориальные и другие государства на практике обычно уважают его, так как иное обращение (насильственное вторжение с целью ареста соответствующего лица) означало бы серьезнейшее нарушение международного права. С одной стороны, оно представляло бы собой открытое неуважение основного принципа международного права о запрещении применения силы в международных отношениях, а с другой, означало бы попираание международным правом гарантированной неприкосновенности упомянутого объекта. При полном осуждении со стороны мировой общественности, такие шаги могли бы спровоцировать не только серьезный дипломатический инцидент, но даже и вооруженный конфликт.

Как исключение, в некоторых странах Латинской Америки предоставление дипломатического убежища не только разрешено региональным международным обычным правом, но и регулируется международными договорами³. Однако здесь уточняется, что дипломатическое убежище не может быть предоставлено обычным преступникам и военным беглецам, а только лицам, преследуемым по политическим мотивам. При этом соответствующая защита предоставляется временно, пока их безопасность не будет обеспечена другим путем. Территориальное государство может требовать, чтобы лицо, которому предоставлено убежище в иностранном посольстве, покинуло его территорию, но в таком случае должно обеспечить ему беспрепятственный выезд из страны.

Дипломатическое убежище не следует путать с международным обычаем, известным как право на временное убежище (фр. *droit de refuge*), согласно которому во время революции, восстания, беспорядков и подобных чрезвычайных ситуаций в стране иностранное дипломатическое представительство может, чтобы защитить от уличных боев, массового насилия и подобных опасностей, оказывать гостеприимство не только своим, но и гражданам других стран и даже гражданам территориального государства. Тут речь идет не о защите от преследований со стороны местных властей, а о чрезвычайной мере, вызванной гуманитарными соображениями. Как только национальные власти (старые или новые) устанавливают законный порядок, дипломатическое представительство обязано передать им, по их запросу, лиц, которым оно предоставило соответствующую защиту.

² Некоторые аналитики считают, что Морено был затронут тем фактом, что Wikileaks опубликовал информацию, связывающую его с коррупцией, в то время как другие эксперты связали отмену убежища Ассанжа с решением Международного валютного фонда предоставить Эквадору заем в размере 4,2 миллиарда долларов.

³ В частности, Гаванская конвенция о предоставлении убежища (1928 г.), Конвенция о политическом убежище (Монтевидео, 1933 г.), Конвенция о дипломатическом убежище (Каракас, 1954 г.).

Право человека на убежище – это важнейшее право свободной личности [1, с. 384]. В особом смысле убежище означает так называемое «право на убежище», точнее, право просить убежище. Хотя это право установлено международными документами, оно сопровождается рядом ограничений, касающихся субъективных моментов (правообладателей), места, где это право используется, условий, при которых оно пользуется и содержания самого права.

Что касается обладателя такого права. Право искать убежище или предоставление убежища принадлежит только иностранным гражданам или лицам без гражданства. Оно является общим в том смысле, что при выполнении предусмотренных условий им могут пользоваться в принципе все люди, но также является особенным, так как принадлежит только тому, кто соответствует этим условиям, т.е. относится к категории лиц, находящихся под серьезной угрозой по политическим мотивам, за расовую, религиозную принадлежность и т.п. и не являющихся гражданами территориальной страны.

Что касается места пользования таким правом. Право убежища осуществляется только за пределами государственной территории или пространства, находящегося под юрисдикцией государства, гражданство которого имеет соответствующее лицо.

Еще одно условие пользования правом. В дополнение к тем условиям, которые касаются личности его обладателя и места, пользование таким правом требует выполнения еще некоторых требований. Прежде всего, необходимо, чтобы соответствующее лицо на самом деле подвергалось преследованию и его выдача не запрашивалась из-за совершения преступления неполитического характера или международного преступления.

Государство, принимающее решение о предоставлении убежища, может принять во внимание также другие важные моменты.

Несколько слов о содержании такого права. Формулировки в международных документах, в том числе в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, ст. 22/7 Американской конвенции о правах человека (1969 г.) и ст. 12/3 Африканской хартии прав человека и народов (1981 г.) указывают, что каждый имеет право искать и получать убежище в другой стране. Однако здесь имеется в виду лишь право на подачу просьбы получить убежище, и только в случае, если оно будет одобрено, действительно получить его. Другими словами, право искать убежище не означает права на его получение в обязательном порядке.

Решение о предоставлении убежища в конкретном случае принимает компетентный орган территориального государства. Это есть его дискреционное право с широкими полномочиями, дающими возможность действовать по своему усмотрению и не зависящими от конкретных обязательств.

Впрочем, и выше цитированные международные соглашения, гарантирующие право искать и получать убежище, указывают, что все это должно быть в соответствии с законодательством данного государства и международными конвенциями.

Убежище как субъективное право. Здесь речь идет о двух видах субъективных прав, признанных международным правом. Одно принадлежит государству, а другое – конкретному человеку. Итак, право убежища (англ. right of asylum, фр. droit d'asile) – это признаваемое мировым сообществом, во-первых, право человека на поиск убежища от преследования, а во-вторых, право государств предоставлять убежище на своей территории.

Субъективное право конкретного человека – это право лица, получившего убежище в иностранном государстве. Точнее, речь идет о правовом статусе, совокупности смежных прав этого человека. Такой комплекс прав включает защиту человека от экстрадиции, право на обеспечение адекватного жилья и питания, право на трудоустройство, права в сфере социального обеспечения и медицинского обслуживания, права в области образования, а также другие права, которые обеспечивают человеку условия для нормальной жизни.

Основой субъективного права государства является суверенитет. Отсюда, право убежища – это «право суверенного государства провозгласить в своих законах и осуществлять предоставление лицам, преследуемым в других государствах, возможности проживания на своей территории без привлечения их к уголовной ответственности» [1, с. 384–385]. Каждое государство имеет право

предоставить кому-либо убежище на своей территории. Его основа – в факте, что оно является высшей властью на своей территории и не обязано подчиняться требованиям других государств.

С учетом вышеизложенного, заметим, что комплексное понимание убежища по праву указывает прежде всего на гуманистический характер данного международно-правового образования независимо от содержания и формы этого многосложного юридического явления. Обеспечивая безопасность человека и защиту его от необоснованных преследований по политическим мотивам, за религиозные убеждения, расовую или национальную принадлежность, за общественную деятельность, за деяния (действие или бездействие), не расцениваемые в международном и национальном праве государства пребывания как правонарушение, или по каким-либо другим причинам, право на убежище относит к числу злоупотреблений случаи необоснованного поиска и пользования убежищем в другой стране и предоставление государством убежища на своей территории в целях укрывательства преступника от правосудия и избежания виновным заслуженного наказания.

Список литературы

1. Международное уголовное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А.В. Наумова, А.Г. Кибальника. 2-е изд., перераб. и доп. М.: изд-во «Юрайт», 2014. 510 с.
2. Панов В.П. Международное уголовное право: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 1997. 320 с.
3. UNHCR, 80 million forcibly displaced people worldwide, 8 Dec 2020, [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (дата обращения: 31.03.2021).

Об авторе:

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич – доктор юридических наук, профессор, директор юридического института, заведующий кафедрой теории и истории государства и права и международного права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» (443086, г.Самара, Московское шоссе, 34а), SPIN-код: 6357-7118, e-mail: bezverkhov_artur@rambler.ru

КРИВОКАПИЧ Борис Джорджевич – доктор права, профессор кафедры теории и истории государства и права и международного права ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» (443086, г.Самара, Московское шоссе, 34а), SPIN-код: 6082-6204, e-mail: krivokapichboris@yahoo.com

ON A COMPREHENSIVE UNDERSTANDING OF ASYLUM BY LAW

A.G. Bezverkhov, B.D. Krivokapich

Samara National Research University named after academician S.P. Korolev, Samara

This article is devoted to a comprehensive analysis of the concept of the right to asylum. At the same time, asylum is rightly considered in international and domestic law as a legal institution, actual action, the right of a person to seek and use asylum, the right of the state to grant asylum, the subjective right of the state and individuals in the relevant field, the principle of non-extradition for political offenses, etc. an integrated approach was actively used to identify the legal essence of the institution of asylum. It is shown that the principle of humanism rightfully lies at the heart of the modern complex understanding of asylum.

Keywords: *integrated approach, international law, domestic law, asylum, right of asylum, right to asylum, human right to seek and enjoy asylum, state's right to grant asylum.*

About authors:

BEZVERHOV Artur – Doctor of Law, Professor, Director of the Institute of Law, Head of the Department of Theory and History of State and Law and International Law, Samara National Research University named after academician S.P. Korolev (443086, Samara, Moskovskoe shosse, 34a), SPIN code: 6357-7118, e-mail:

bezverkhov_artur@rambler.ru

KRIVOKAPICH Boris – Doctor of Law, Professor of the Department of Theory and History of State and Law and International Law, Samara National Research University named after academician S.P. Korolev (443086, Samara, Moskovskoe shosse, 34a), SPIN code: 6082-6204, e-mail: krivokapicboris@yahoo.com

Безверхов А.Г., Кривокапич Б.Д. О комплексном понимании убежища по праву // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2022. № 1 (69). С. 106–113.