

**ПРАВО УБЕЖИЩА
КАК МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

*Тюренкова Ксения Александровна, кандидат политических наук,
Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань,
ул. Татищева, 20а, e-mail: kseniyatyurenkova1511@gmail.com.*

Статья посвящена анализу развития института убежища в международном праве. Представлена авторская позиция относительно содержания данного правового феномена. Статья содержит международно-правовые подходы к регулированию института убежища, оценку основных международных документов по предоставлению убежища и анализ действующих стандартов в отношении лиц, ищущих убежище. Автор уделяет особое внимание современным правовым доктринам института убежища.

Ключевые слова: убежище, беженец, право убежища, международно-правовые нормы, права человека

THE RIGHT OF REFUGE: INTERNATIONAL LEGAL INSTITUTION

Tyurenkova Ksenia A., Candidate of Political Sciences, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatishchev st., e-mail: kseniyatyurenkova1511@gmail.com.

This article analyzes the development of the institution of asylum in international law. Author's position concerning the content of the legal phenomenon. This article contains international legal approaches to the regulation of the institution of asylum, an assessment of the main international instruments on asylum and analysis of existing standards for asylum seekers. The author pays particular attention to the modern legal doctrine of the institution of asylum.

Keywords: refuge, refugee, right of refugee, international law and human rights

Термин «убежище» в эллинской Греции использовался для обозначения места, где мародерство было запрещено. В древности это означало защиту, помощь для тех, кто искал убежище, чтобы уйти от опасности. Исторически складывалось так, что убежище означало место, где уже в древности можно было находиться под защитой и не бояться преследования по каким-либо мотивам. Для ранних обществ идея защиты беженцев и предоставления им убежища рассматривалась как естественное условие благополучия. Убежище – это форма защиты, определяемая государством на своей территории на основе международного и национального уровня признанных прав человека. При этом «убежище» имеет специальное лексико-юридическое значение, опосредуемое в такой категории, как «право убежища».

Право убежища – это особое право, которое многие государства предоставляют иностранным гражданам и лицам без гражданства, заключающееся в возможности неопределенное время оставаться на территории предоставившего убежище государства, если у себя на родине это лицо подвергается преследованиям по мотивам, определенным международным правом.

Возникновение права убежища, которое гарантирует предоставление защиты, обеспечение безопасности личности, было предопределено всем ходом исторического развития. Его совершенствование представляется как закономерный процесс реализации естественных прав человека. В своем становлении право убежища прошло большой исторический период, от появления отдельных элементов, составивших впоследствии его внутреннее содержание, до нормативно-правового закрепления в законодательствах прак-

тически всех стран мира. Право убежища существовало в разных формах еще на ранних этапах государственности, в Древнем мире, однако статус института международного права оно получило лишь в XX в. [6].

Под правом политического убежища понимается право государства предоставить иностранному лицу или лицу без гражданства возможность укрыться на его территории от преследований по политическим мотивам в стране их национальной принадлежности (гражданства) или в стране их постоянного пребывания (обычного места жительства) [3, с. 95]. Преследование по политическим мотивам означает преследование не только за политические убеждения, но и за общественную деятельность, религиозные убеждения (случай духовного лидера тибетских буддистов Далай-Ламы, который в 1989 г. был вынужден покинуть Тибет; ему было предоставлено убежище в Индии), расовую или национальную принадлежность и т.д. [5].

Данное право, характеризующее правовое положение личности, является объектом регулирования как национального законодательства, так и международного права. Это связано с тем, что реализация права на политическое убежище всегда затрагивает интересы как минимум двух государств: государства гражданства преследуемого лица и государства, на территории которого оно пытается укрыться [7, с. 116]. При этом институт политического убежища в международном праве является преимущественно обычно-правовым.

До Второй мировой войны не существовало международных межправительственных организаций, которые занимались бы непосредственно изучением и обобщением практики государств в сфере реализации права политического убежища. Также не существовало единого универсального международного документа, регулирующего вопросы предоставления политического убежища. Исключения составляли некоторые латиноамериканские страны, которые имели и на сегодняшний день также имеют ряд соглашений по дипломатическому убежищу. Каждое государство интерпретировало право политического убежища в соответствии со своим национальным законодательством.

После окончания Второй мировой войны перед международным сообществом вновь встал вопрос о праве убежища как международно-правовой категории. Необходимо было создать стандарт, содержащий правовые нормы, которые в будущем могут помочь государствам при рассмотрении вопроса о предоставлении политического убежища.

Первая попытка унификации норм о предоставлении убежища была предпринята Институтом международного права, который на сессии 1950 г. в Бате принял резолюцию «Убежище в международном публичном праве».

Анализ положений данной Резолюции показал, что в середине XX в. право политического убежища не было раскрыто в полном объеме. В принятой резолюции есть недоработки, например, не определен полный круг субъектов политического убежища. Кроме того, современное международное право запрещает предоставление убежища лицам, обвиняемым в совершении международных преступлений, но в резолюции этого не сказано. Также рассматриваемая Конвенция закрепляет практику дипломатического убежища, хотя большинство государств мира в настоящий момент времени не признают эту форму убежища, за исключением некоторых латиноамериканских стран.

Следующий этап формирования политического убежища как международно-правовой категории связан с началом деятельности Организации Объединенных Наций.

В общем виде право убежища закреплено в п. 1 ст. 14 Всеобщей Декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.: «каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Данное право является од-

ним из самых фундаментальных механизмов защиты лиц, имеющих вполне обоснованные опасения стать жертвой преследования по определенным признакам, в том числе за политические убеждения.

Из содержания ст. 14 Всеобщей декларации прав человека ясно видно, что претендовать на получение убежища могут любые лица. Исключение составляют (п. 2 ст. 14) лица, совершившие обычное уголовное преступление или деяние, противоречащее целям и принципам ООН. Вместе с тем в Декларации подчеркивается, что нельзя признать обоснованным предоставление убежища лицам, которые предадут интересы своего народа, преследуют свои узкокорыстные интересы. Этим ст. 14 Всеобщей Декларации прав человека отличается от резолюции Института международного права, касающейся права убежища.

На протяжении ряда лет вопрос о праве убежища обсуждался в Комиссии по правам человека, которая в 1960 г. представила ООН проект Декларации о праве убежища. Декларация ООН о территориальном убежище была принята Шестым комитетом Генеральной Ассамблеи ООН 14 декабря 1967 г. (резолюция 2312/XXII).

Декларация является первым документом, в котором государства выразили свое отношение к праву территориального убежища и сформулировали принципы, которыми рекомендовано руководствоваться в практике по его предоставлению. Декларация содержит ряд прогрессивных положений: запрещение предоставления убежища лицам, обвиняемым в совершении международных преступлений, обеспечение безопасности иммигрантов в стране убежища.

На сегодняшний день институт убежища регулируется помимо Декларации ООН о территориальном убежище и Всеобщей декларации прав человека (ст.14) также региональными международными договорами. Стоит добавить, что указанные декларации не имеют обязательной силы.

Исходя из вышесказанного, отметим, что в современном международном праве право политического убежища понимается в двух аспектах:

- 1) право государства предоставлять убежище в осуществление своего суверенитета (ст. 1 Декларации о территориальном убежище 1967 г.);
- 2) право лица на убежище, т.е. право человека искать и пользоваться убежищем. Такая позиция закреплена в ст. 14 Всеобщей Декларации прав человека 1948 г.

Право государства на предоставление убежища закреплено в международном праве как право государства, а не физического лица. Это право следует из принципа, что каждое суверенное государство имеет исключительный контроль над своей территорией и, следовательно, в отношении лиц, присутствующих на его территории. Одним из последствий этого общепризнанного правила является то, что каждое суверенное государство имеет право предоставлять или отказывать в убежище лицам, находящимся в его границах. Это подтверждается в международных документах, а также в практике государств. Как правило, на национальном уровне право убежища является конституционно-правовым институтом, а также институтом миграционного законодательства. Каждое суверенное государство провозглашает это право в таком объеме, который соответствует сущности данного государства и его экономическим возможностям.

Декларация о территориальном убежище 1967 г. предусматривает в п. 1 ст. 1, что «Убежище, предоставляемое каким-либо государством в осуществление своего суверенитета лицам, имеющим основание ссылаться на ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, включая лиц, борющихся против колониализма, должно уважаться всеми другими государствами». Учитывая, что Всеобщая декларация прав человека запрещает покровительствовать лицам, совершившим «неполитические преступления или деяния, противоречащие

целям и принципам ООН» (п. 2. ст. 14) ст. 1 Декларации о праве убежища воспроизводит это запрещение (ссылкой на ст. 14) и подчеркивает, что лица, борющиеся против колониализма, имеют основания просить убежища. Пункт 3 ст. 1 настоящей Декларации наделяет государство, которое предоставляет убежище, такими полномочиями, как «Оценка оснований для предоставления убежища лежит на предоставляющем это убежище государстве». Это означает, что исходя из принципа суверенного права государства, каждая страна самостоятельно решает вопрос о том, преследуется ли обратившееся за защитой лицо по политическим мотивам и насколько серьезны масштабы соответствующих нарушений его прав.

Региональные международные договоры и соглашения также закрепляют право государств предоставлять убежище. Например, Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 г., регулирующая конкретные аспекты проблем лиц, ищущих убежища в Африке, предусматривает в п. 1 ст. 2, что государства-члены Организации африканского единства «должны приложить все усилия в соответствии со своими соответствующими законодательными актами для приема лиц, ищущих убежища». Она также определяет предоставление убежища как миролюбивый и гуманитарный акт и требует от государств-участников неприменения таких мер, как: отказ в приеме лиц, ищущих убежища на границе, возвращение или высылка, которые могут угрожать жизни, личной неприкосновенности или свободе таких лиц. Данная статья также устанавливает право лица на получение временного убежища в стране первого приема. Аналогичным образом действует Каракасская конвенция о территориальном убежище, принятая Организацией американских государств в 1954 г. Она предусматривает в ст. 1, что «каждое государство имеет право, в порядке осуществления своего суверенитета, допустить на свою территорию таких лиц, которых он сочтет целесообразным...». Азиатско-африканский юридический консультативный комитет в 1966 г. принял принципы, касающиеся обращения с лицами, ищущими убежища. Один из этих принципов гласит: «Государство имеет суверенное право предоставлять или отказывать в убежище на своей территории». В 1977 г. Комитет министров Совета Европы принял Декларацию о территориальном убежище, в п. 2 которой сказано: «Государства – члены Совета Европы, участники конвенции о статусе беженцев 1951 г., вновь подтверждают свое право предоставлять убежище любому лицу, которое, имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований...». Декларация включает в круг индивидов, претендующих на убежище, помимо классических беженцев согласно Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, любых других лиц, которые «отвечают соответствующим условиям для получения убежища по гуманитарным соображениям» (п. 2), а п. 3 Декларации о территориальном убежище 1977 г. устанавливает, что «предоставление территориального убежища является мирным и гуманитарным актом и не считается недружественным актом по отношению к любому другому государству, и должно уважаться всеми государствами».

Право человека искать и пользоваться убежищем является индивидуальным правом. По сути, это право человека покинуть свою страну проживания в поисках убежища. Основанием для реализации этого права является следующий принцип: «Государство не может претендовать на «собственность» своих граждан или постоянно проживающих лиц», т.е. государство обязано предоставить лицу свободу, в том числе и свободу передвижения [4, с. 27].

Это право закреплено в ряде международных универсальных и региональных документах. Так, п. 2 ст. 13 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что «каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Декларация считается «авторитетным выражением обычного международного права в области прав человека». С принятием Международного пакта о гражданских и по-

литических правах 1966 г., право физического лица покинуть свою страну стало нормативно закрепленным, т.е. обязательным для государств-участников Пакта. В частности, п. 2 ст. 12 Пакта гласит, что «Каждый человек имеет право свободно покинуть любую страну, включая свою собственную».

Это право признается и на региональном уровне. Например, Протокол № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [1, с. 13] в п. 2 ст. 2 провозгласил, что «Каждый свободен покинуть любую страну, включая свою собственную». Аналогичным образом функционирует Американская конвенция о правах человека 1969 г., принятая под эгидой Организации американских государств (ОАГ), в п. 2 ст. 22 устанавливается право на свободу передвижения и выбора места жительства, подтверждается право на убежище.

Еще Г. Гроций и Ф. Суарес признавали право убежища как естественное право человека, влекущее за собой соответствующую обязанность государства предоставлять убежище. Ст. 14 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право человека «...искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Однако эта норма закрепляет только право человека искать убежище, но не право на его получение. Международные документы, принятые после Декларации аналогичным образом не предусматривают право человека на получение убежища. В частности, Пакт о политических и гражданских правах 1966 г. не содержит ни одного положения, касающегося права лица на получение убежища. В соответствии с этим документом, государства не обязаны предоставлять убежище. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также не упоминает о праве на убежище.

Таким образом, мы наблюдаем два различных подхода в международном праве к институту убежища. Первый из них связан с реализацией суверенного права каждого государства на оказание убежища покровительствуемым лицам, со ссылкой на принцип невмешательства во внутренние дела другого государства. Второй – с осуществлением государством гуманного права каждого индивида на убежище, без оглядки на внутренние интересы страны исхода.

Список литературы

1. Авхадеев В. Р. Практика международных судебных органов в сфере защиты прав человека и ее влияние на законодательство Российской Федерации / В. Р. Авхадеев // Адвокат. – 2016. – № 3. – С. 13–16.
2. Аюб Н. Взаимодействие внутригосударственных и международных механизмов защиты прав человека / Н. Аюб. – М. : МГУ, 2008.
3. Жадан В. Н. Международное право / авт.-сост. В. Н. Жадан. – Елабуга : КФУ, 2013. – Ч. 2.
4. Дрёге К. Передача задержанных лиц: юридические основания, принцип невыдворения (non-refoulement) и современные вызовы / К. Дрёге // Международный журнал Красного Креста. – 2009. – № 871. – С. 27–31.
5. Зливко А. П. Правовой институт политического убежища / А. П. Зливко // Право: теория и практика. – Режим доступа: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1003/3.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. Минеева Ю. Убежище Древнего Рима и Древней Греции / Ю. Минеева. – Режим доступа: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1003/3.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы / С. В. Черниченко. – М. : Юрист, 2003.
8. Эгер Ж. Процедура приема беженцев или лиц в поисках убежища / Ж. Эгер // Московский журнал международного права. – 2014. – № 1. – С. 93–96.

References

1. Avhadeev V. R. *Praktika mezhdunarodnyh sudebnyh organov v sfere zashchity prav cheloveka i ee vlijanie na zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii* [Practice of international judicial bodies in protection of human rights and its influence on the legislation of the Russian Federation]. *Advokat* [Lawyer], 2016, no. 3, pp. 13–16.
2. Ajub N. *Vzaimodejstvie vnutrigosudarstvennyh i mezhdunarodnyh mehanizmov zashchity prav cheloveka* [The interaction of domestic and international mechanisms of human rights protection]. Moscow, MGU publ., 2008.
3. Zhadan V. N. *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Elabuga, KFU publ., 2013, no. 2.
4. Drjoge K. *Peredacha zaderzhannyh lic: juridicheskie osnovaniya, princip nevydvoreniya (non-refoulement) i sovremennye vyzovy* [Transfer of detainees: legal basis, principle of non-refoulement (non-refoulement) and contemporary challenges]. *Mezhdunarodnyj zhurnal Krasnogo Kresta* [International review of the Red Cross], 2009, no. 871, pp. 27–31.
5. Zlivko A. P. *Pravovoj institut politicheskogo ubezhishha* [The legal institution of political asylum]. *Pravo: teorija i praktika* [Right: theory and practice]. Available at: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1003/3.html>, pdf.
6. Mineeva Ju. *Ubezhishhe Drevnego Rima i Drevnej Grecii* [Refuge of the Ancient Rome and Ancient Greece]. – Available at: <http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1003/3.html>, pdf.
7. Chernichenko C. B. *Mezhdunarodnoe pravo: sovremennye teoreticheskie problemy* [International law: modern theoretical problems]. Moscow, Jurist publ., 2003.
8. Jeger Zh. *Procedura priema bezhencev ili lic v poiskah ubezhishha* [The procedure for the admission of refugees or persons seeking asylum]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow journal of international law], 2014, no. 1, pp. 93–96.

**ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВА
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В СООТВЕТСТВИИ С РОССИЙСКИМ ГРАЖДАНСКИМ ПРАВОМ**

Усова Екатерина Владимировна, кандидат политических наук, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: sevruqa81@yandex.ru.

Предметом исследования является система правового регулирования правоотношений, складывающихся в связи с владением, пользованием и распоряжением государственной собственностью и собственностью муниципальных образований в Российской Федерации в современных условиях. Цель статьи заключается в исследовании теоретических аспектов права публичной собственности по законодательству Российской Федерации. В ходе проведения исследования применены общенаучные диалектические методы познания, включающие принцип системности, а также частнонаучные методы. Публичная собственность в гражданском праве понимается как государственная и муниципальная собственность. В статье дается общая характеристика публичной (государственной и муниципальной) собственности. В качестве субъектов права публичной собственности рассматриваются государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, обладающие особенностями по сравнению с другими участниками имущественных отношений – физическими и юридическими лицами. Анализируя содержание категории «объект публичной собственности», автор пришел к выводу о том, что в законодательстве отсутствует четкий перечень объектов публичной собственности. Объекты государственной и муниципальной собственности