

Чернявський А. Л.,
кандидат юридичних наук, завідувач кафедри права
Севастопольського інституту банківської справи
Української академії банківської справи Національного банку України

ІНСТИТУТ ПРАВА ПРИТУЛКУ В СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Анотація. У статті досліджується історія зародження і розвитку інституту права притулку та розкривається його зміст. Автор розглядає співвідношення між правом притулку та правовим статусом біженців, а також характеризує основні види притулку.

Ключові слова: право притулку, територіальний притулок, дипломатичний притулок, правовий режим біженців.

Постановка проблеми. Інститут права притулку відіграє специфічну роль у сучасному міжнародному праві. Перш за все він виступає достатньо дієвим механізмом міжнародного захисту прав і свобод людини від порушень з боку держави її громадянства. У той же час застосування права притулку нерідко розглядається як засіб політичного тиску у міжнародних відносинах і може спричинити істотне зростання їхньої напруженості. Саме тому від виваженості міжнародно-правового регулювання відносин, пов'язаних із наданням притулку, значною мірою залежить як ефективність міжнародно-правових гарантій прав і свобод людини, так і стабільність міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не дивлячись на актуальність зазначеної проблеми, у юридичній науці інституту права притулку приділяється недостатньо уваги. Як правило, про право притулку згадується в контексті розгляду іншої тематики, зокрема історії та теорії міжнародного права, змісту суверенітету держави тощо. О.А. Гончаренко, І.Г. Ковалишин, Л.А. Васильєва та деякі інші вітчизняні та іноземні автори, що досліджують питання правового статусу біженців, торкаються проблем права притулку. У той же час спеціальні дослідження інституту права притулку, який зазнав істотних змін після завершення холодної війни та розпаду СРСР, практично не проводилися, що обґрунтовує актуальність обраної теми.

Метою цієї статті є визначення змісту інституту права притулку, розкриття його видів та встановлення співвідношення інституту права притулку з інститутом біженців.

Виклад основного матеріалу. Перші зародки інституту права притулку виникають у період стародавнього міжнародного права, проте відповідні норми були надзвичайно епізодичними і не відмежовувалися від споріднених інститутів. Так, А.І. Дмитрієв, характеризуючи міжнародне право Стародавньої Греції, звертає увагу на інститут проксенії, яка «полягала в тому, що громадянин держави (проксен) добровільно зобов'язувався надавати у своєму домі притулок і

захист іноземцям (переважно послам та купцям), які приїздили до його країни» [1, с. 40]. Як бачимо, тут основною метою надання притулку є забезпечення державою перебування захисту іноземців від можливих насильницьких чи недружніх дій з боку населення чи органів влади самої держави перебування. Подібна спрямованість інституту проксенії більшою мірою зближує його з сучасним інститутом консульського захисту, проте визнання можливості надання державою захисту іноземцям стало важливим здобутком античного міжнародного права, і на нашу думку, лягло в основу ідеї про здатність держави надавати притулок іноземцям взагалі, в тому числі і від негативних дій з боку держави їхнього походження.

Важливу роль у формуванні поглядів на право притулку у міжнародному праві відіграло канонічне право. Поняття притулку, що на надавався на території храму особі, яка зазнавала чи могла зазнавати певних переслідувань, було відоме ще у Старому Заповіті, проте саме в канонічному, перш за все західному католицькому праві, норми щодо порядку, особливостей та обмежень у наданні притулку на території храму чи монастиря сформувалися в окремий правовий інститут. В силу права притулку (*jus asili*) злочинець, що прийшов до храму чи монастиря, не міг бути заарештований з нього силою, щоправда, і не звільнявся від суду, якщо з тих чи інших причин залишав притулок. Обмеження в реалізації цього права вводилися, як правило, з боку світської, а не церковної влади. Так, Феодосій Великий відняв у церковних прав притулку для державних злочинців; Аркадій зовсім скасував його (причому першою жертвою скасування цього закону став сам її ініціатор – вельможа Євтропій). Феодосій II знову відновив право притулку, і навіть розповсюдив його на притвори і церковні двори. Юстиніан I обмежив право притулку, не дозволивши застосовувати його у випадку вчинення деяких тяжких злочинів. Цікавим є той факт, що право притулку не використовувалося Російською православною церквою і було замінено правом ієрархів заявляти перед монархом клопотання про пом'якшення покарання або здійснювати опіку над особами, що попали в опалу [2, с. 106-107].

За часів Реформації XVI ст. притулок почав надаватися не тільки храмами та монастирями, а й державами з мотивів релігійної та політичної доцільності, а згодом політичний мотив надання притулку став якщо й не єдиним, то принаймні, домінуючим. У сучасному розумінні інститут права притулку сформувався після Великої французької революції, зокрема, Конституція

Франції 1793 р. закріпила чи не найважливішу норму цього інституту – право на притулок іноземців, які переслідувалися на батьківщині за домагання свободи [3, с. 190].

Огляд історії зародження та розвитку інституту права притулку дозволяє зробити висновок, що основними особливостями цього інституту у сучасному міжнародному праві є:

- визнання суверенного права держави надати притулок іноземцю, що зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної держави чи третіх держав;
- основною метою надання притулку є захист особи від переслідувань з політичних чи інших мотивів;
- існування ряду обставин (перешкод), за наявності яких право притулку не може бути реалізовано;
- настання певних юридичних наслідків як для особи, якій надано притулок, так і для держави, що такий притулок надала.

Достатньо дискусійним є питання про зміст права притулку у сучасному міжнародному праві. У вітчизняній доктрині домінує погляд, згідно з яким інститут права притулку визначається як суверенне право держави надавати чи не надавати притулок іноземцям, тоді як у багатьох європейській країнах, наприклад, Італії та Франції, переважає погляд на цей інститут як на право особи, що зазнає переслідувань з боку власної держави, отримати притулок в іншій державі [3, с. 190-191]. Існуючі норми міжнародного права не дозволяють зробити однозначний висновок про те, яка з наведених позицій є більш обґрунтованою. Зокрема, ст. 14 Загальної декларації прав людини 1948 р., вказує, що «кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком» [4]. З іншого боку, відповідно до п. 2 Декларації про територіальний притулок прийнятої Комітетом Міністрів Ради Європи 01.01.1977 р. держави-члени Ради Європи підтвердили «своє право надавати притулок будь-якій особі, яка, маючи цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань, <...> а також будь-якій іншій особі, яка, на їх думку, відповідає відповідним умовам для отримання притулку з гуманних міркувань» [5].

Ми вважаємо найбільш доречним зміст права притулку розглядати з точки зору природи та характеру відносин, що виникають внаслідок надання державою притулку певній особі-іноземцю. У випадку, якби ядро таких відносин становило в першу чергу право особи, що зазнала чи може зазнати переслідувань з боку власної держави, то іноземна держава, до якої така особа звернулася б з проханням про надання притулку, була б обмежена у підставах відмови у наданні притулку. Насправді ж цілком очевидним є те, що один лише факт звернення з проханням про надання притулку не тягне виникнення відносин притулку і жодна держава не зобов'язана аргументовано надавати притулок будь-якій особі, що звернулася до неї з таким проханням. Отже, незважаючи на те, що право притулку є важливим і достатньо ефективним засобом захисту

прав і свобод людини і громадянина, первинний зміст цього міжнародно-правового інституту становить саме суверенне право держави надавати притулок іноземцю, який зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної чи третьої держави.

Необхідно одразу зауважити, що було б недоречно відносити притулку розглядати лише в контексті двосторонніх відносин між державою, що надала притулок, та особою, якій цей притулок надано. Насправді коло учасників міжнародно-правових відносин притулку є значно ширшим, оскільки відповідно до ст. 1 Декларації ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 р., «притулок, що надається будь-якою державою в силу свого суверенітету <...> має поважатися усіма іншими державами» [6]. З такої точки зору міжнародно-правові зобов'язання, що випливають з права притулку, слід відносити до зобов'язань *erga omnes*, тобто таких міжнародно-правових зобов'язань, що виникають перед міжнародним співтовариством в цілому, а не перед яким-небудь конкретним суб'єктом міжнародного права [7, р. 371]. В силу такого розуміння природи відносин притулку слід вважати, що право оспорювати надання притулку належить будь-якій заінтересованій державі, а не лише державі, громадянином чи підданим якої є особа, котрій притулок надано. Також надання державою притулку конкретному іноземцю слід розглядати в якості правостворюючого юридичного факту, що зумовлює виникнення правовідносин як у національному праві цієї держави, так і у міжнародному праві. Саме тому жодна держава не може ігнорувати заперечення третіх держав проти надання нею притулку певній особі, посилаючись лише на те, що це питання входить до сфери її внутрішніх справ, або на те, що притулок було надано особі, яка не є громадянином чи підданим держави, яка подібні заперечення висловила. Своєрідною ілюстрацією такого висновку може бути справа, пов'язана із втечею у 1941 р. до Великої Британії Рудольфа Гесса – заступника А. Гітлера по НСДАП.

10 червня 1941 р. Р. Гесс здійснив таємний переліт до Великої Британії. Хоча деталі інформації про цю подію до сих пір не розкриті, чимало дослідників сходяться на думці, що основною метою перельоту була пропозиція з боку Німеччини до участі Великої Британії у спільній війні проти Радянського Союзу. Так чи інакше, Р. Гесс був заарештований і ув'язнений британськими військовими. Влітку 1942 р. дружина Р. Гесса Ільза Гесс через канали Міжнародного Червоного Хреста запросила притулку у Великої Британії. Коли інформація набула розголосу, уряд СРСР оголосив протест, і тодішньому міністру закордонних справ Великої Британії «знадобилося три дні для того, щоб обернути все це на жарт та офіційно спростувати факт отримання англійською владою подібного прохання» [8, с. 30].

Певною мірою складність із визначенням змісту права притулку зумовлюється тим, що і в національному, і в міжнародному праві термін «притулок» застосовується не лише у випадку надання державою притулку, зокрема політичного, певному іноземцю.

За своєю сутністю інститут права притулку найбільш близький до інституту біженців, оскільки і в тому, і в іншому випадку держава надає притулок особі, що зазнала чи може зазнати переслідувань в іншій державі. Більше того, у Конвенції про статус біженців 1951 р. країна, яка прийняла на своїй території біженців називається «країною, що надала притулок» (ст. 1 Конвенції) або «країною притулку» (ст. 31 Конвенції) [9]. Однак, подібне використання термінології не означає, що інститути права притулку та біженців співпадають між собою чи співвідносяться як частина та ціле, оскільки право притулку та правовий статус біженців істотно розрізняються між собою порядком та підставами їх надання.

Аналіз достатньо широкої практики держав показує, що в переважній більшості випадків притулок надавався одній особі або групі тісно пов'язаних між собою осіб, наприклад, членам однієї сім'ї, колективу, екіпажу судна тощо, а сам факт такого надання притулку не впливав на розгляд питань про надання захисту від переслідувань іншим громадянам чи підданам цієї ж держави. На відміну від цього, правовий статус біженця надається хоча й в індивідуальному порядку, але великій кількості осіб, тобто масово.

Конвенція про статус біженців 1951 р. чітко визначає вичерпний перелік підстав, за наявності яких може бути надано статус біженця [10, с. 6], тоді як конкретні підстави надання притулку нормами сучасного позитивного міжнародного права не передбачені взагалі, а саме надання притулку у більшості випадків здійснюється державами у першу чергу з політичних, а не гуманітарних міркувань.

На жаль, доводиться констатувати, що ні в міжнародно-правовій науці, ні в практиці міжнародних відносин не напрацьовано єдиного підходу щодо видів права притулку та допустимості їх застосування. Традиційно виділяються два основні види права притулку – право територіального притулку, що передбачає надання державою притулку іноземцю на її власній території, та дипломатичного, що передбачає надання державою особі переховуватися у приміщенні її дипломатичного представництва за кордоном [11, с. 392]. Іноді до права дипломатичного притулку включається і надання особі можливості переховуватися на борту іноземного військового судна [12].

Цікаво відзначити, що для реалізації права територіального притулку не має значення, чи пройшла особа, яка звертається із клопотанням про надання притулку, усі необхідні процедури перетину державного кордону, чи ні, достатньо, щоб вона фізично перебувала на території відповідної держави. Так, наприклад, Едвард Сноуден, звинувачений Сполученими Штатами Америки у розголошенні державної таємниці, 14 липня 2013 р. прибув до аеропорту «Шереметьєво» (Російська Федерація), і не покидаючи транзитну зону аеропорту, звернувся з клопотанням про надання йому тимчасового притулку. Російська Федерація, незважаючи на спротив з боку США, надала притулок Е. Сноудену після майже місячного його перебування в транзитній зоні аеропорту [13].

У вітчизняній та іноземній літературі нерідко за-

значається, що надання дипломатичного притулку носить винятково історичний характер і суперечить звичайним нормам сучасного міжнародного права. Проте, у цьому відношенні слід звернути увагу на таке. Відповідно до ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН звичай як джерело міжнародного права представляє собою доказ загальної практики, визнаної в якості норми права, в той же час ми маємо достатньо прикладів саме неоднозначності практики держав щодо допустимості надання дипломатичного притулку. Зокрема, надання дипломатичного притулку іноді має місце в практиці латиноамериканських держав [11, с. 192, с. 393]. Крім того, 20 червня 2012 р. засновник сайту Wikileaks Джуліан Ассанж, перебуваючи в Лондоні, звернувся за політичним притулком до Еквадору і переховувався у приміщенні посольства Еквадору у Великій Британії до 16 серпня 2012 р., коли Президент Еквадору Р. Корреа прийняв рішення про надання Дж. Ассанжу політичного притулку. Таке рішення Еквадору викликало протести з боку Швеції та Великої Британії, критику з боку США, а крім того, британський уряд заявив, що не випустить Дж. Ассанжа з території Сполученого Королівства [13]. Таким чином, враховуючи сучасний характер міжнародних відносин, зробити однозначний висновок про правомірність надання дипломатичного притулку неможливо, проте загальна практика держав, яка б дозволяла говорити про його заборону в силу міжнародного звичаю, також відсутня. На нашу думку, головною проблемою, що ускладнює реалізацію інституту права притулку, є відсутність чітких конвенційних норм, які б визначали його зміст, підстави та порядок надання, а також його юридичні наслідки.

Висновки. Право притулку являє собою самостійний міжнародно-правовий інститут, що ґрунтується на суверенному праві держави надавати притулок іноземному громадянину, підданому чи особі без громадянства, що зазнає переслідувань з боку іноземної держави чи групи держав. Відсутність конвенційних норм не дозволяє зробити чіткий та однозначний висновок про види, підстави та порядок надання притулку, тому існує об'єктивна потреба у розробці міжнародної конвенції про право притулку.

Література:

1. Дмитрієв, А. І. Історія міжнародного права [Текст] : монографія / А. І. Дмитрієв, Ю. А. Дмитрієва, О. В. Задорожній. – К. : Промінь, 2008. – 384 с. – ISBN 978-966-8935-05-3.
2. П'яцьков, В. Г. Лекції по церковному праву / [Соч.] засл. проф. прот. В. Г. П'яцькова ; Имп. уч-ще правов'д'д'ня. – СПб. : типолитограф. СПб. одиночної тюрми, 1914. – 242 с.
3. Міжнародне право. Основні галузі [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. Г. Буткевича ; [рец.: А. С. Довгерт, В. К. Забігайло]. – К. : Либідь, 2004. – 813, [1] с. – ISBN 966-06-0325-8.
4. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Текст] // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
5. Декларація про територіальний притулок, що прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 01.01.1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_806.
6. Декларація ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_316.

7. Pegna O. Counter-claims and Obligations Erga Omnes before the International Court of Justice / O. Pegna // *European Journal of International Law*. – 1998. – Vol. 9. – No 4. – P. 724-736.
8. Боратынский С. Дипломатия периода второй мировой войны: международные конференции 1941-1945 годов [Текст] ; пер. с польск. Д. Г. Томашевского // Стефан Боратынский. – М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1959. – 356 с.
9. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
10. Гончаренко О. А. Статус біженця в міжнародному праві [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. А. Гончаренко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2005. – 19 с.
11. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть [Текст] : учеб. для юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. – М. : Бек, 1996. – 367 с. – ISBN 5-85639-129-2.
12. Васильева Л. Институт убежища в Республике Беларусь: теоретико-правовой аспект [Электронный ресурс] / Л. А. Васильева // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. – 2001. – № 4. – Режим доступа : <http://evolutio.info/content/view/451/52>.
13. BBC Україна : матеріали випусків новин [Електронний ресурс] / British Broadcasting Corporation. – Режим доступу : www.bbc.co.uk.

Чернявский А. Л. Институт права убежища в современном международном праве

Аннотация. В статье исследуется история зарождения и развития института права убежища, раскрывается его содержание. Автор рассматривает соотношение между правом убежища и правовым статусом беженцев, а также характеризует основные виды убежища.

Ключевые слова: право убежища, территориальное убежище, дипломатическое убежище, правовой режим беженцев.

Cherniavskiy A. The institute of sanctuary in the contemporary international law

Summary. History of origin and development of institute of right of sanctuary is discovered in the article, its maintenance is opened up also. An author shows a betweenness by a right of sanctuary and legal status of refugees, the basic types of asylum are discovered too.

Key words: right of sanctuary, territorial asylum, diplomatic asylum, refugees legal regime.