

Дипломатическое и консульское право

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ УБЕЖИЩА И УКРЫТИЯ В ПОМЕЩЕНИЯХ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ

Ю. Г. Дёмин*

В международном праве существует известный в течение ряда столетий *институт дипломатического убежища*, под которым в настоящее время понимается предоставление лицу, преследуемому по политическим основаниям, укрытия в помещениях дипломатических представительств, консульских учреждений, на борту военного корабля или военновоздушного судна, на территории военных баз и лагерей.

Практика ведущих западных стран развивается в направлении все более широкого применения этого института¹. Углубление нашего участия в делах мирового сообщества с учетом опыта ведущих западных стран, вероятно, приведет к использованию этого института и в нашей стране.

Универсальных соглашений о дипломатическом убежище не существует. Возможности и правила его предоставления подробно регламентируются региональными конвенциями латиноамериканских стран², положения которых могут рассматриваться в качестве обычных норм для не участвующих в конвенциях государств.

Общее международное право в принципе отрицает правомерность дипломатического убежища — его предоставление расценивается как использование помещений представительства в целях, не совместимых с дипломатическими функциями, то есть как нарушение пункта 3 статьи 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года. Предоставление дипломатического убежища допустимо лишь при условии соблюдения закрепленных в конвенциях латиноамериканских стран правил и, в частности, только в тех государствах, которые признают этот институт.

* Доктор юридических наук.

Международное право допускает укрытие в помещениях дипломатических представительств отдельных лиц без предоставления им дипломатического убежища лишь в случае формальных обстоятельств, но не в случаях преследования за политическую деятельность. Так, американский профессор Хайд справедливо писал, что помещения дипломатического представительства могут быть местом укрытия в районе, подвергающемся бомбардировке³.

Отношение государств к использованию института дипломатического убежища неоднозначно. Л.Н.Галенская подразделяет государства в зависимости от их отношения к этому институту на четыре группы:

1) государства, которые не признают этого института (к этой группе относится большинство государств, и в том числе наша страна);

2) государства, которые сами предоставляют дипломатическое убежище и разрешают его предоставление на своей территории (эту группу в основном составляют латиноамериканские страны);

3) государства, которые предоставляют убежище за рубежом, но не разрешают его предоставление на своей территории (США, Великобритания, Франция);

4) государства, которые сами не предоставляют дипломатического убежища, но разрешают его предоставление на своей территории (некоторые государства Латинской Америки, Греция)⁴.

В целом с этой традиционной классификацией можно согласиться, однако в том, что касается государств третьей группы, необходимы некоторые уточнения.

Если одни западные государства (например, Бельгия⁵, Франция⁶) действительно официально допускают предоставление дипломатического убежища, но только в признающих его латиноамериканских странах, то другие (например, США, Великобритания), укрывая в помещениях дипломатических представительств местных граждан, официально заявляют о том, что не признают этого института. Доктринально и законодательно эта двойственная на первый взгляд практика наиболее детально обосновывается применительно к США, причем следует отметить, что и в доктрине, и в законодательстве нередко смешивают понятия «убежище» и «укрытие».

Анализ работ зарубежных ученых и законодательства США⁷ позволяет сформулировать основные положения практики применения этого института.

В прошлом веке и в начале нынешнего США, предоставляя дипломатическое убежище, главным образом в странах Латинской Америки, использовали концепцию «местной

терпимости» (local toleration), то есть согласие государства пребывания на использование этого института. Расширение сферы интересов США и потребность в предоставлении убежища в не признающих его государствах привели к отказу от института дипломатического убежища и его замене институтом временного укрытия, основывающегося на существующей и поныне концепции «гуманных соображений» (humanitarian considerations). Впервые эта концепция была законодательно закреплена в июле 1939 года в Foreign Service Regulations of US.

Таким образом, США исходят из того, что существуют две разновидности убежища: дипломатическое убежище (diplomatic asylum), которое может применяться лишь в признающих его странах и которое США не признают, и временное укрытие (temporary refuge), которое может использоваться в любой стране.

Дипломатическое убежище представляет собой укрытие беженца от юрисдикции государства пребывания и прекращается при получении гарантий того, что беженец не будет наказан.

Временное укрытие защищает беженца лишь от непосредственной расправы, но не от юрисдикции государства пребывания. При получении представителем гарантий справедливого судебного рассмотрения дела беженец передается местным властям. Следует отметить, однако, что в практике США институт временного укрытия вовсе не означает, что беженец во всех случаях выдается местным властям. Многочисленные примеры свидетельствуют, что США сохраняют за собой право решать, восстановлен или нет закон в стране пребывания и, следовательно, будет или не будет беженец выдан для судебного преследования⁸.

В действующих инструкциях и законах США устанавливаются три ограничения в предоставлении временного укрытия:

1) укрытие может предоставляться только в том случае, если жизнь человека, обратившегося с соответствующей просьбой, находится в непосредственной опасности от насилия толпы или беззакония властей;

2) укрытие нельзя обещать заранее в предвидении будущей потребности;

3) укрытие может предоставляться только как временное средство для спасения невинной человеческой жизни.

Предоставление временного укрытия имеет ограниченную сферу применения — его предназначение заключается в спасении жизни человека при чрезвычайных обстоятельствах. Вопреки этому США неоднократно предоставляли временное укрытие лицам, которые обращались с просьбой о полити-

ческом убежище⁹. Если человек в условиях отсутствия чрезвычайных обстоятельств (насилие толпы, беззаконие властей) обращается с просьбой о политическом убежище в иностранное дипломатическое представительство и его там укрывают, то налицо все компоненты именно дипломатического убежища. Трактовка ситуации происходящего аккредитуемым государством таким компонентом не является, поскольку иначе произошло бы размывание всего института дипломатического убежища. В тех случаях, когда аккредитуемое государство заявляет о предоставлении дипломатического убежища, оно лишь официально подтверждает уже свершившийся факт — укрытие политического беженца в помещениях своего представительства. Отсутствие официального подтверждения, какие бы ссылки при этом ни делались (на временное укрытие, особенности законодательства аккредитуемого государства и т. п.), не меняет существа дела, не отменяет и не изменяет уже свершившегося факта — укрытия политического беженца и, следовательно, фактического предоставления дипломатического убежища. Естественно, в данном случае речь не идет о кратковременном, исчисляемом часами, нахождении беженца в посольстве, действительно необходимом для выяснения обстоятельств дела. В практике США, по существу, любое укрывательство трактуется как применение института временного укрытия. Разграничение дипломатического убежища и временного укрытия определяется целью, с которой беженец обратился в представительство: в первом случае он ищет защиты от политического преследования, во втором — спасает жизнь от угрозы немедленной и незаконной расправы.

Институт временного укрытия используется также Великобританией¹⁰ и Канадой¹¹.

Большинство западных юристов поддерживают концепцию «временного укрытия»¹²; в отечественной юридической литературе публикаций по этому вопросу практически нет.

Что касается практики нашей страны, то нами институт временного укрытия не используется и каких-либо нормативных актов, относящихся к этому институту, не существует.

Институт *дипломатического убежища* наша страна не признает, однако в отечественной доктрине международного права намечается некоторое изменение отношения к этому институту. Отдельные советские юристы высказывают мнение о положительной роли дипломатического убежища в тех случаях, когда этот институт используют прогрессивные политические силы¹³.

Действительно, например, после переворота в Чили в сентябре 1973 года около 5 тыс. чилийских граждан было спасено, так как они получили дипломатическое убежище в иностран-

ных посольствах¹⁴. В то же время наши дипломатические представительства в подобных ситуациях оказываются из-за непризнания нашей страной дипломатического убежища в невыгодном с политической точки зрения положении.

Последствия, с которыми сталкивается аккредитуемое государство, решая вопрос о предоставлении либо непредоставлении дипломатического убежища, точно определил бразильский посол Насименто Э Силва, который писал, что предоставление дипломатического убежища может повлечь даже разрыв дипломатических отношений, а его непредоставление — испортить отношения с оппозицией, если она придет к власти¹⁵. Дипломатические представительства нашей страны действительно должны иметь возможность делать выбор в каждом конкретном случае, а не исходить из заранее и навсегда заданных установок.

Изложенные соображения приводят к выводу о целесообразности использования нашей страной с учетом опыта ведущих западных стран института дипломатического убежища в тех государствах, которые признают этот институт (главным образом в латиноамериканских странах); в тех же государствах, которые его не признают, целесообразно использовать институт временного укрытия. Естественно, необходимо законодательное урегулирование вопросов предоставления убежища и укрытия.

В этой связи может возникнуть вопрос: не приведет ли практика предоставления дипломатического убежища и временного укрытия к применению другими государствами этих институтов в нашей стране на основе взаимности? Представляется, что подобные опасения лишены оснований.

Прежде всего следует отметить, что на использование института дипломатического убежища принцип взаимности не распространяется. Это положение закреплено в региональных конвенциях о дипломатическом убежище, подписанных в Монтевидео в 1933 году (ст. 3) и в Каракасе в 1954 году (ст. XX), а для неучаствующих в них государств является обычной нормой. Не признается принцип взаимности в вопросах дипломатического убежища и в практике ведущих западных стран (США, Великобритании, Франции, ФРГ¹⁶, Канады¹⁷).

Предоставление на основе взаимности дипломатического убежища в нашей стране может расцениваться как использование помещений представительства в целях, не совместимых с его функциями, то есть как нарушение пункта 3 статьи 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года.

Современная дипломатическая практика не дает однозначного ответа о пределах неприкосновенности помещений представительства в подобных случаях. С одной стороны, как

справедливо отмечал К. К. Сандровский, местные власти обычно воздерживаются от применения силы и захвата укрывшихся, ибо это было бы нарушением неприкосновенности помещений¹⁸, однако, с другой стороны, имеется ряд прецедентов, когда государства пребывания в подобных случаях прибегали к ограничению неприкосновенности помещений¹⁹, вплоть до изъятия укрывшихся силой²⁰.

В доктрине международного права этот вопрос наиболее подробно рассматривался в работе советского юриста Д. Б. Левина «Дипломатическое право», изданной в 1949 году. Он приводит обзор мнений видных юристов-международников, на основании которого делает вывод о существовании двух точек зрения по рассматриваемому вопросу. Одни авторы (Камаровский, Ульяницкий, Фошиль, Мартенс, Оппенгейм, Хайкинг, Херст, Мортон) считают, что государство пребывания имеет право нарушить неприкосновенность помещений представительства и изъять укрывшегося там преступника силой. Другие авторы (Коровин, Дурденевский, Крылов, Сатоу) полагают, что государство пребывания должно ограничиться окружением полицией помещений представительства, может потребовать отозвания дипломатического представителя, но местные власти не вправе силой вступать в помещения представительства. Сам Д. Б. Левин исходит из того, что несанкционированный вход представителей местной власти в помещения представительства для изъятия укрывающегося там преступника может быть оправдан лишь в том случае, когда речь идет о преступнике, преступление которого таит серьезную угрозу безопасности государства пребывания, а также при условии, что правительство, прибегающее к принудительным мерам, исчерпало другие способы воздействия (например, обращение к представителю или его правительству с требованием о выдаче укрывающегося преступника, окружение полицией помещений представительства и т. п.). По мнению Левина, несоблюдение иммунитета резиденции является мерой законной самозащиты²¹.

Возможность ограничения неприкосновенности помещений признается и в современной доктрине международного права.

Таким образом, предоставление на основе взаимности дипломатического убежища дает основания использовать в качестве крайнего шага ответные меры — репрессалии, теоретически вплоть до ограничения неприкосновенности помещений дипломатического представительства, выражающегося, например, в снятии наружной охраны. Конечно, применение в таких случаях более жестких репрессалий, таких, например, как насильственный вход местных властей в помещения представительства, разрыв дипломатических отношений, вряд ли

будет отвечать (и это отмечается в современной доктрине международного права²²) принципу соразмерности ущерба, наносимого ответным нарушением, тому ущербу, который наносит противоправная деятельность представителя. Тем не менее потенциальная угроза применения ответных мер будет служить достаточным сдерживающим фактором, предупреждающим противоправное использование принципа взаимности в рассматриваемом вопросе.

В конце 70-х годов Советский Союз столкнулся с еще одной, новой для нашей практики разновидностью укрытия, которое предоставляют советским гражданам аккредитованные в нашей стране иностранные дипломатические представительства. Отдельные лица из числа советских граждан укрывались в помещениях дипломатических представительств не с целью получения политического убежища, а используя это как средство удовлетворения своих претензий.

В международной практике этот, по словам бельгийского юриста Салмона, «забавный обычай»²³ известен давно²⁴ и получил наименование «бест» (bast) или «sit-in» (в американских юридических документах)²⁵.

В практике нашей страны «бест» используется главным образом лицами, которые пытаются таким путем добиться получения разрешения на выезд за границу на постоянное жительство²⁶; иногда «бест» используется для предъявления претензий к самому дипломатическому представительству.

В подобных случаях лица, отказывающиеся покинуть помещения дипломатического представительства, не обращаются с просьбой о политическом убежище, и это убежище им не предоставляется. Не может квалифицироваться «бест» и как временное укрытие от произвола толпы или беззакония властей²⁷. «Бест» — это самостоятельное явление, правовые аспекты которого договорным путем не регулируются и доктринально не исследованы.

Если государство пребывания располагает достаточными правовыми основаниями требовать прекращения дипломатического убежища или временного укрытия, то в отношении «беста» эти основания неприменимы²⁸.

В тех случаях предоставления «беста», когда возникает потребность в оказании соответствующего воздействия на дипломатическое представительство, можно, вероятно, использовать лишь следующий аргумент: пребывание местных граждан в иностранном дипломатическом представительстве означает использование его помещений «в целях, не совместимых с функциями представительства», что является нарушением пункта 3 статьи 41 Конвенции о дипломатических сношениях.

Использование с целью вывода местных граждан из помещений дипломатического представительства ответных мер — репрессалий — в виде общего правила вряд ли можно считать обоснованным, прежде всего в силу отсутствия какого-либо правового регулирования вопросов, относящихся к институту «беста». Следует также учитывать, что дипломатические представительства, как правило, сами заинтересованы в удалении укрывшихся лиц и иногда готовы предоставить возможность их удаления принудительным путем местным властям²⁹.

Указанная выше ссылка на нарушение дипломатическим представительством пункта 3 статьи 41 конвенции может служить, вероятно, единственно возможным обоснованием ответных мер, однако характер совершаемого в данном случае дипломатическим представительством правонарушения может оправдать в силу принципа адекватности ответных мер допущенному правонарушению применение лишь весьма ограниченных (не жестких) репрессалий³⁰.

Процесс нормализации отношений нашей страны с западным миром, пересмотр внешнеполитических ориентиров и ценностей с неизбежностью должны включать и более гибкое отношение в вопросе об использовании институтов убежища и укрытия в помещениях дипломатических представительств.

¹ **Reyter P., Combacan J.** *Institutions et relations internationales.* — P., 1980. — P. 161.

² Основными соглашениями в этой области являются: Гаванская конвенция о дипломатическом убежище 1928 года; Конвенция о праве политического убежища, подписанная в Монтевидео в 1933 году; Южноамериканская конвенция об убежище 1939 года; Межамериканская конвенция о праве дипломатического убежища, подписанная в Каракасе в 1954 году.

³ Хайд приводит пример укрытия посольством США в Испании в 1936 году 138 человек в связи с бомбардировками Мадрида мятежниками генерала Франко (см. **Хайд Ч. Ч.** *Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки.* — Т. 4. — М., 1952. — С. 114—115).

Совершенно правомерными были действия посольства СССР на Гренаде в 1983 году, укрывавшего несколько дней ряд иностранных граждан, которые спасались от бомбардировок острова американскими ВВС (см. **Известия.** — 1983. — 6 нояб.).

⁴ **Галенская Л. Н.** *Право убежища.* — М., 1968. — С. 94—113.

⁵ **Salmon J. A.** *Fonctions diplomatiques, consulaires et internationales* / 3 ed. — Bruxelles, 1976—1977. — P. 126—127.

⁶ *Revue générale de droit international public.* — Т. 75. — 1971. — 3. — P. 849—850.

⁷ См. **Ronning C. N.** *Diplomatic Asylum.* — The Hague, 1965. — P. 101—125; **Whiteman M. M.** *Digest of International Law.* — Vol. 6. —

Wash., 1968.—P. 430—498; *Digest of United States Practice in International Law*. 1978.—Wash., 1980.—P. 556—570; *Ibid.* 1979.—Wash., 1983.—P. 427—428.

⁸ Примеры такой практики см. *Ronning C. N. Op. cit.*—P. 117—118.

⁹ Так, 15 сентября 1980 г. Госдепартамент США объявил, что советский солдат попросил политическое убежище в посольстве США в Кабуле (Афганистан) и ему было предоставлено «временное укрытие» в ожидании результатов расследования (см. *Revue générale de droit international publique*.—Т. 84/1980/4.—P. 1069).

23 мая 1980 г. два кубинских солдата проникли в посольство США в Аддис-Абебе (Эфиопия) и попросили политическое убежище, с тем чтобы затем эмигрировать в США. Им было предоставлено временное укрытие (см. *Revue générale de droit international publique*.—Т. 85/1981/2.—P. 384).

¹⁰ См. *Harris D. J. Cases and Materials/Sec. ed.*—L., 1979.—P. 299.

¹¹ *Canadian Perspectives on International Law and Organization*.—Toronto, 1974.—P. 271.

¹² *Rousseau Ch.* // *Revue générale de droit international publique*.—Т. 84/1980/4.—P. 1069; *Mahajan V. D. Public International Law*.—Delhi, 1974.—P. 346; *Whiteman M. M. Digest of International Law*.—Vol. 6.—P. 458; *Salmon J. A. Op. cit.*—P. 123; *Vellas P. Droit international public*.—P., 1970.—P. 305.

¹³ См. *Лазарев М. И. Постраничный комментарий к кн.: Вуд Дж., Серре Ж. Дипломатический церемониал и протокол*.—М., 1976.—С. 77; *Сандровский К. К. Дипломатическое право*.—Киев, 1981.—С. 171—172.

¹⁴ В ряде посольств находилось по 200—700 беженцев (*Правда*.—1973.—30 окт.), и даже в 1975 году в посольствах скрывалось еще 300 человек (*Правда*.—1975.—5 янв.). Посольство Швеции оказало помощь 1100 патриотам (*Известия*.—1973.—11 дек.), Италии—240 (За рубежом.—1975.—№ 2.—С. 14—15), Мексики—71 (*Правда*.—1974.—4 июня), Польши—30 (*Известия*.—1974.—13 янв.) и т. д.

¹⁵ *Do Nascimento e Silva. Diplomacy in International Law*.—Leiden, 1972.—P. 103.

¹⁶ См. *Спичек А. А. Дипломатическое убежище в отношениях стран Латинской Америки: Дис. ... канд. юрид. наук/УДН*.—М., 1975.—С. 107.

¹⁷ *Canadian Perspectives on International Law and Organization*.—P. 271.

¹⁸ *Сандровский К. К. Указ соч.*—С. 170.

¹⁹ Так, 1 апреля 1980 г. группа вооруженных преступников силой проникла на территорию посольства Перу на Кубе. В ответ на неправомерное предоставление уголовным преступникам дипломатического убежища правительство Кубы объявило о снятии охраны с перуанского посольства, применив тем самым репрессалии, выразившиеся в отказе от выполнения обязанности обеспечить защиту представительства от посягательств частных лиц (см. *Правда*.—1980.—27 мая; *Известия*.—1980.—11 апр.; *Revue générale de droit international publique*.—Т. 84/1981/3.—P. 861.)

²⁰ 14 июня 1980 г. вооруженные либерийские солдаты проникли в помещение посольства Франции в Монровии и арестовали скрывав-

шегося там с 15 апреля С. Толберта, сына бывшего президента страны (Правда.—1980.—17 июня; *Revue générale de droit international publique*.—Т. 85/1981/1.—Р. 156—158).

²¹ Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет.—М.—Л., 1949.—С. 382—388.

²² Так, английский юрист Ронинг пишет: «...государство пребывания может задержать беженца, только нарушив иммунитет дипломатических помещений или, возможно, путем разрыва дипломатических отношений, но дело в том, что такие крайние меры расцениваются как слишком высокая плата за задержание беженца» (Ronning C. N. *Op. cit.*—Р. 22).

²³ Salmon J. A. *Op. cit.*—Р. 128.

²⁴ Английский юрист Э. Сатоу приводит примеры предоставления «беста» английским посольством в Персии в начале века (Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике.—ОГИЗ, 1947.—С. 215—216).

²⁵ *Digest of US Practice in International Law*. 1978.—Wash., 1980.—Р. 568.

²⁶ Характерными примерами являются дело семей Ващенко и Чмыхайловых, которые с 1978 по 1982 год находились в посольстве США в Москве, пребывание Хонеккера в посольстве Чили в Москве в 1991—1992 годах.

²⁷ В материалах Госдепартамента США два случая предоставления «беста» посольством США в Москве в 1978 году и несколько аналогичных случаев в Румынии неправомерно квалифицировались как «злоупотребление временным укрытием» (*Digest of US Practice in International Law*.—Р. 570).

²⁸ На практике в таких случаях бывший МИД СССР заявлял рутинные протесты в связи с неправомерным предоставлением дипломатического убежища; эти протесты представляют собой, однако, лишь дань существующей в дипломатической практике традиции гиперболизировать в коллизионных ситуациях вину противной стороны.

²⁹ В 1978 году Госдепартамент США в связи со случаями «беста» в СССР и Румынии предложил американским посольствам «использовать соответствующие меры в соответствии с обстоятельствами, чтобы удалить лиц, которые не имеют права оставаться в помещениях» (*Digest of US Practice in International Law*.—Р. 570).

³⁰ Так, ссылкой на нарушение пункта 3 статьи 41 конвенции можно, вероятно, обосновать правомерность действий советской и афганской сторон в следующем инциденте. 31 октября 1985 г. советский солдат вошел в посольство США в Кабуле и заявил американским дипломатам, что он «сыт по горло солдатской жизнью в Афганистане» и хочет вернуться в СССР. Вскоре после этого афганские и советские войска окружили посольство, перекрыли доступ в него, а электричество было отключено. Через четыре дня солдат согласился выйти, и почти сразу после его выхода кордон был снят, а электричество включено (*United States Department of State Bulletin*.—Vol. 6.—Febr. 1988.—№ 2107.—Р. 11).