

Библиографические ссылки

1. Атаманчук, Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. М., 1975.
2. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. М., 1973.
3. Афанасьев, В.Г. Системность и общество / В.Г. Афанасьев. М., 1980.
4. Бачило, И.Л. Информационное право: основы практической информатики : учеб. пособие / И.Л. Бачило. М., 2001.
5. Бачило, И.Л. Проблемы эффективности управленческих органов / И.Л. Бачило [и др.] ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1973.
6. Жариков, А.А. Правовая теория И.А. Ильина (гносеологический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Жариков. СПб., 1998.
7. Лойт, Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект) / Х.Х. Лойт : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998.
8. Поляков, А.В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций / В. Поляков. СПб., 2003.
9. Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. СПб., 2003.
10. Философский энциклопедический словарь. М., 1993.
11. Юдин, И.И. Экономический анализ военной системы социалистического государства (теория и методология) / И.И. Юдин. М., 1983.

Дата поступления в редакцию: 07.09.2012

УДК 341.43

*К.Д. Сазон, адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России;*

*Т.А. Прудникова, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России*

### ПРАВО УБЕЖИЩА: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

*Исследуется актуальная проблема определения понятия и описания содержания такого правового института, как институт права убежища. Статья представляет собой результат научного обобщения взглядов ученых на решение указанной проблемы в различные исторические периоды. С этой целью авторами статьи проведен ретроспективный анализ научных представлений о праве убежища в советское время, а также исследованы взгляды современных ученых. В заключение приводятся авторские определения права убежища в широком и узком смыслах, а также определение конституционно-правового института права убежища.*

*Article is devoted to research of an actual problem of definition of concept and the description of the maintenance of such legal institute, as institute of a right of asylum. Article represents result of scientific generalization of views of scientists on the solution of the specified problem during the various historical periods. For this purpose authors of article carried out the retrospective analysis of scientific ideas of a right of asylum to Soviet period, and also views of modern scientists are investigated. Author's definitions of a right of asylum are in summary given in wide and narrow senses, and also definition of constitutional and legal institute of a right of asylum.*

Исследование сущности любого правового явления, на наш взгляд, невозможно без учета особенностей исторической эпохи его становления и развития. Именно выявление конкретных исторических условий, порой, позволяет выявить истинное предназначение того или иного правового института. Одним из таких правовых институтов, становление и развитие которого, на наш взгляд, всецело зависело от «духа времени», является институт права убежища.

Право убежища, по мнению Н.А. Ушакова, один из древнейших правовых институтов в истории человечества [10, с. 6]. Сегодня известно достаточно литературных источников, которые раскрывают исторические особенности развития и функционирования права убежища в отдельных странах, содержат указания на конкретные места, которые использовались в качестве убежищ. В юридической теории сформировались представления об исторических формах убежища, а также о категориях лиц, которым убежище может быть предоставлено. При этом анализ юридической литературы показывает, что наиболее сложным вопросом для исследователей является вопрос определения понятия права убежища.

В советской научной юридической литературе понятию права убежища уделялось не достаточное внимание [13, с. 14]. При этом в имевшихся работах отражены различные подходы в определении права убежища и по-разному раскрыта его правовая сущность и содержание.

При исследовании правового института убежища советские авторы указывали на его классовый характер и отождествляли его с правом убежища политических эмигрантов (право по-

литического убежища), указывая, что «оно (право убежища. – *Авт.*) устанавливалось в истории для прогрессивных, революционных политических эмигрантов... т. е. для борцов за прогресс, носителей прогрессивных общественных идей – изгнанников из своего отечества...» [10, с. 83]. Правильность данного подхода объяснялась тем, что «право убежища для политических эмигрантов является средством сохранения и защиты от преследования кадров революционеров, иностранных прогрессивных деятелей, борющихся за освобождение пролетариата и других угнетенных народов мира от ига капиталистической эксплуатации» [13, с. 10].

При этом само право убежища определялось как «право суверенного государства предоставлять политическим эмигрантам... право безопасного проживания на своей территории – при гарантии демократических прав и основных свобод» [13, с. 11]. А.Н. Ушаков придерживался такого же подхода и определял право убежища «как предоставление политическому эмигранту права безопасного проживания в иностранном государстве, при гарантии ему демократических прав человека и основных свобод со стороны государства – убежища» [10, с. 177]. Стоит отметить, что в данном случае в качестве основного субъекта права убежища называлось суверенное государство. Отмечалось, что именно суверенитет и территориальное верховенство выступают необходимыми признаками данного института [10, с. 185]. При этом категорически отрицалась возможность рассмотрения права убежища не как права государства, а как права человека.

Так, Е.А. Шибаевой подвергалась критике ст. 14 Всеобщей декларации прав человека, в соответствии с которой «каждый имеет право искать убежища и пользоваться этим убежищем», и отмечалось, что, закрепляя за «каждым человеком право убежища, декларация извращает основной принцип этого института – предоставление убежища только борцам за свободу» [13, с. 12].

Таким образом, по мнению представленных выше авторов, право убежища – есть право суверенного государства, заключающееся в предоставлении защиты от преследования только политическим эмигрантам.

Подобная позиция подкреплялась и тем аргументом, что международно-правовыми актами устанавливается запрет на использование права убежища лицами, преследуемыми за совершение не политического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

На наш взгляд, указанная позиция является свидетельством отнесения института права убежища к средствам классовой борьбы и непризнания концепции естественного права, а также результатом исключения из данного института положений о возможности предоставления убежища по иным основаниям.

Нужно сказать, что в настоящее время большинство государств мира на законодательном уровне предусматривают возможность предоставления не только политического, но и других форм убежища. Сегодня одной из самых распространенных форм защиты лиц, ищущих убежища, является признание лица беженцем.

Конвенция ООН 1951 г. о статусе беженцев в качестве оснований признания лица беженцем указывает наличие «вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений», вследствие которых лицо не может или не желает пользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности (прежнего обычного местожительства). Наличие указанных оснований (при условии соблюдения иных требований Конвенции) предоставляет лицу возможность быть признанным беженцем и тем самым получить убежище в государстве. В России в соответствии со ст. 1 федерального закона Российской Федерации «О беженцах» [8] перечень указанных оснований соответствует конвенционному определению беженца, но при этом дополнен еще одним основанием преследования – «национальность». Норма подобного содержания закреплена в ст. 18 закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» [9], где перечень конвенционных оснований так же дополнен признаком национальности лица.

Таким образом, уже в Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев выражена позиция международного сообщества относительно возможных путей и оснований предоставления государством убежища лицам, опасющимся преследования по различным основаниям, включая политические мотивы. Указанная позиция нашла свое закрепление и в национальном законодательстве современных государств.

Кроме того, учитывая современное состояние в области защиты прав лиц, ищущих убежища, наблюдается тенденция предоставления защиты лицам, не соответствующим конвенционному определению беженца. В настоящее время значительное количество людей вынуждены искать убежища в других государствах, спасаясь от вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, экологических катастроф и т. д.

В Российской Федерации с целью оказания помощи лицам, которые не соответствуют критериям для получения статуса беженца, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации, предусмотрена возможность предоставления временного убежища. В Республике Беларусь лицу, у которого отсутствуют основания для предоставления ему статуса беженца, но существуют вполне обоснованные опасения столкнуться при возвращении в государство гражданской принадлежности с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни, возникшей по причине насилия в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера, предусмотрена возможность предоставления дополнительной защиты сроком на один год. В случае же одновременного массового прибытия группы иностранцев, когда индивидуальное рассмотрение их ходатайств о защите невозможно, им может быть предоставлена временная защита на территории Республики Беларусь сроком не более одного года.

Таким образом, сегодня можно говорить о том, что государства помимо практики признания лиц беженцами в установленных Конвенцией ООН 1951 г. и национальным законодательством случаях применяют современные подходы в предоставлении защиты по различным гуманным основаниям, не являющимся конвенционными критериями получения статуса беженца. При этом наблюдается сходство в определении критериев применения различных форм защиты. Однако указанные подходы все еще носят неконсолидированный характер, что существенным образом отражается на положении лиц, которые вынуждены покинуть места привычного проживания и искать защиты в другом государстве.

Указанные примеры, по нашему мнению, являются свидетельством того, что институт права убежища в настоящее время представляет собой комплексный механизм, позволяющий предоставлять защиту различным категориям лиц, и не должен рассматриваться как правовой инструмент политической борьбы и оказания помощи только «политическим» беженцам.

Справедливости ради необходимо указать и на иные подходы в определении права убежища, существовавшие в советской правовой науке. Так, достаточно распространенной была точка зрения, при которой право убежища, если не отождествлялось с институтом невыдачи политических преступников [7, с. 108], то рассматривалось с ним в тесной взаимосвязи [12, с. 40]. На наш взгляд, такой подход явился объяснимой реакцией на распространившееся представление о том, что единственным лицом, которому может быть предоставлено право убежища, является политический эмигрант. Именно это обстоятельство, по нашему мнению, стало причиной рассмотрения права убежища как неотъемлемой части института выдачи преступников в международном уголовном праве.

Кроме того, в 1960-х гг. исследователем феномена права убежища в международном праве Л.Н. Галенской была высказана прогрессивная в то время идея, раскрывающая двойственность природы данного института. Так, по мнению Л.Н. Галенской, право убежища, являясь правом государства на предоставление защиты, представляет собой международно-правовой институт. Выступая в качестве права индивида, является институтом внутригосударственного права [2]. Названный подход в последующем был воспринят научным сообществом и позволил устранить противоречие, существовавшее в представлениях многих авторов о природе рассматриваемого института. В подтверждение вышесказанного можно привести определение права убежища, которое было дано исследователем проблем становления и развития права убежища в России А.Н. Антиповым.

В своей работе А.Н. Антипов поддерживает предложенный ранее взгляд о двойственности природы права убежища и определяет его как «особое *личное право лица*, преследуемого в стране своей гражданской принадлежности или постоянного пребывания, искать, просить и получать на территории другого государства в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права личную и имущественную юридическую безопасность, при этом *и исключительное право государства* – предоставить убежище лицу или отказать ему в этом» (курсив наш. – Авт.) [1, с. 120].

Таким образом, исследование развития представлений о праве убежища в советское время и анализ современной юридической литературы свидетельствуют о том, что право убежища

сегодня рассматривается в нескольких значениях: 1) как право человека искать убежища и пользоваться этим убежищем [5]; 2) как право государства разрешать въезд и проживание на его территории лицу, которое преследуется в другой стране по политическим, религиозным и иным мотивам [6]; 3) как институт внутригосударственного права [3].

Так, рассматривая право убежища как право человека искать убежища и пользоваться этим убежищем, следует указать, что оно (право убежища) является правом статутным (поскольку находит свое закрепление в нормативных правовых актах) и субъективным (носитель статутного права является субъектом правоотношения).

В правовой науке субъективное право определяется как гарантируемые законом вид и мера возможного или дозволенного поведения лица. В качестве носителя субъективного права убежища можно назвать иностранных граждан или лиц без гражданства. В структуре субъективного права, как правило, выделяют ряд правомочий [4]. К числу правомочий, входящих в структуру права убежища, по нашему мнению, можно отнести: 1) возможность положительного поведения носителя права, т. е. право на собственные действия (например, право обратиться с ходатайством в компетентные государственные органы о предоставлении убежища); 2) возможность требовать соответствующего поведения от обязанного лица (требовать от должностного лица государственного органа рассмотреть поданное ходатайство); 3) возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае неисполнения противостоящей стороной своей обязанности (обжалование решения должностного лица о неудовлетворении ходатайства по существу); 4) возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом (личная и имущественная безопасность). При этом следует учитывать, что право убежища не является правом абсолютным, поскольку возможность его реализации зависит от государства, которое законодательно предусматривает возможность предоставления определенным категориям лиц убежища на своей территории.

В свою очередь, право убежища как институт внутригосударственного права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенную группу однородных общественных отношений, возникающих в сфере предоставления лицам, ищущим убежища, правовой и территориальной защиты. Указанные нормы содержатся в конституциях, законах о правовом положении иностранцев, законах о беженцах, а также международно-правовых актах, ратифицированных государствами и имплементированными в национальное законодательство.

Нужно сказать, что вопрос предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища тесным образом связан с такими краеугольными отношениями, как отношения в сфере правового положения личности. Стоит учитывать, что общественные отношения, складывающиеся в сферах гражданства, основных прав, свобод, обязанностей человека и гражданина и их гарантий, относятся к предмету конституционного права [11]. Таким образом, институт права убежища можно отнести к институтам конституционного права.

Рассматривая право убежища как право государства разрешать въезд и проживание лицу на своей территории, следует еще раз отметить, что это право принадлежит только государству и основывается на его суверенитете и территориальном верховенстве. Результатом реализации данного права со стороны государства является построение национальной системы убежища, включающей создание системы государственных органов, ведающих вопросами убежища, принятие актов законодательства, определяющих условия, порядок предоставления убежища и правовой статус лиц, ищущих и получивших убежище, а также систему гарантий реализации и защиты права убежища отдельного лица.

В заключение необходимо отметить, что на каждом этапе своего развития институт права убежища служил определенным целям, вытекающим из его исторически обусловленной сущности. В эпоху древности и раннего Средневековья право убежища служило для ограничения кровной мести, а также способствовало росту населения городов, выступая эффективным средством демографической политики. В период буржуазных революций, впервые получив нормативное закрепление, оно стало средством классовой борьбы и объектом острых политических дискуссий. Однако, несмотря на палитру исторических эпох, которым было известно право убежища, стоит отметить, что во все времена право убежища предоставлялось преследуемому лицу в целях обеспечения его безопасности. И в этом, на наш взгляд, его исключительная и неискоренимая гуманистическая сущность – предоставлять защиту лицу, ее ищущему. Что же касается определения права убежища, то под правом убежища в широком смысле следует понимать право суверенного государства предоставлять возможность пребывания на

своей территории лицу, у которого существуют вполне обоснованные опасения столкнуться с угрозой жизни, здоровью, правам и свободам в государстве гражданской принадлежности или постоянного места жительства. В узком смысле под правом убежища следует понимать право лица искать, просить и пользоваться убежищем. В свою очередь, совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере предоставления убежища лицам, его ищущим, образуют конституционно-правовой институт права убежища.

#### Библиографические ссылки

1. Антипов, А.Н. Право убежища в системе обеспечения безопасности государства / А.Н. Антипов // Тр. Акад. упр. МВД России. 2007. № 4.
2. Галенская, Л.Н. Право политического убежища / Л.Н. Галенская. М., 1968.
3. Лукашук, И.И. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
4. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. М., 2004.
5. Международное право : учеб. для вузов / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 1999.
6. Международное публичное право : учебник / Л.П. Ануфриева [и др.] ; отв. ред. К.А. Бекяшев. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005.
7. Мокринский, С.П. Политическое преступление в международных договорах о выдаче преступников / С.П. Мокринский // Междунар. жизнь. 1924. № 2-3.
8. О беженцах : федер. закон Рос. Федерации, 19 февр. 1993 г., № 4528-ФЗ // КонсультантПлюс : РФ. Технология ПРОФ [Электронный ресурс]. Минск, 2012.
9. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты : закон Респ. Беларусь, 23 июня 2008 г., № 354 : в ред. закона Респ. Беларусь от 03.07.2011 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2012.
10. Ушаков, Н.А. Право убежища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н.А. Ушаков. М., 1950.
11. Червонюк, В.И. Конституционное право России / В.И. Червонюк. М., 2004.
12. Шаргородский, М.Д. Выдача преступников и право убежища в международном праве / М.Д. Шаргородский // Вестн. Ленинград. ун-та. 1947. № 5.
13. Шибаева, Е.А. Проблемы права убежища в международном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Е.А. Шибаева. М., 1953.

Дата поступления в редакцию: 31.08.2012

УДК 343

*С.И. Семилетов*, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
Института государства и права Российской академии наук

### МОДЕЛИ ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СЕТЯХ СВЯЗИ

*Анализируются действующие модели законного перехвата коммуникаций на каналах и сетях связи на основе подходов по американскому стандарту CALEA и европейскому стандарту ETSI и российской действующей модели СОПМ. Дается сравнительный анализ моделей законного перехвата коммуникаций на каналах и сетях связи и отличия модели СОПМ от моделей на основе подходов по стандартам CALEA и ETSI в части их соответствия требованиям норм международного права.*

*The article provides an analysis of existing models of legal interception of communications on the channels and networks of communication based approaches to the American standard CALEA and ETSI European standard and Russian working model of SORM. The article presents a comparative analysis of the models on the lawful interception of communications channels and networks of communication and differences SORM model of models based on sets of CALEA and ETSI standards in terms of their compliance with the requirements of international law.*

Федеральный закон «О содействии телекоммуникационных компаний правоохранительным органам» (CALEA) [2] содержит и описывает установленные законом обязательства телекоммуникационных компаний по части оказания содействия в выполнении слежки, наблюдения и перехвата переписки и иных сообщений на телекоммуникационных сетях с использованием радиоэлектронных средств в соответствии и на основании постановления суда или иных законных предписаний.

Цель CALEA состоит в том, чтобы в условиях ускоренного развития телекоммуникационных технологий и в рамках обеспечения прав человека и гражданина в соответствии с требованиями норм международного права и Конституции:

обеспечить на законной основе правоохранительные органы возможностью и способностью проводить наблюдение, отслеживание и перехват сообщений и иных данных с использо-