

УДК 342.9:341.433

**ПРАВО НА УБЕЖИЩЕ. ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ВРЕМЕННОМ И ПОЛИТИЧЕСКОМ УБЕЖИЩЕ»**

Сазонова О.А.

В статье констатируется сложившийся в российском праве пробел – отсутствие законодательных основ реализации иностранными гражданами права на убежище в России. В ходе исследования подчёркивается целесообразность совершенствования правового регулирования рассматриваемого института. Отмечается, что именно закон служит основой регулирования прав человека в подавляющем большинстве случаев. По результатам исследования автор предлагает собственный проект федерального закона о предоставлении Российской Федерацией временного и политического убежища.

Ключевые слова: убежище, временное убежище, политическое убежище, иностранный гражданин, лицо без гражданства, беженец.

**THE RIGHT TO ASYLUM. A DRAFT FEDERAL LAW
“ON TEMPORARY AND POLITICAL ASYLUM”**

Sazonova O.A.

The article notes the current gap in Russian law – there is no legal basis for foreign citizens to exercise their right to asylum in Russia. In this article, the expediency of improvement of the considered institution's legal regulation is emphasized. It is noted that it is the law that serves as a basis for human rights regulation in the vast majority of cases. Based on the results of their research, the author proposes their own draft federal law on temporary and political asylum granted by the Russian Federation.

Keywords: asylum, temporary asylum, political asylum, foreign citizen, stateless person, refugee.

В современных условиях становление государства и общества в различных странах мира сопровождается кризисными событиями и явлениями (экономическая и политическая нестабильность, вооруженные конфликты и т.д.), которые порождают значительное увеличение числа лиц, ищущих убежище, что непосредственным образом связано с нарушением прав человека и гражданина и является одной из основных причин массового перемещения населения. Уважение прав является неременным условием для предупреждения появления лиц, ищущих убежище. При данных обстоятельствах особую значимость приобретает задача обеспечения реализации и защиты прав и свобод тех, кто вынужден покинуть государство своей гражданской принадлежности и просить убежища в других странах.

Как отмечает А.Н. Антипов, право убежища – «это международный, межотраслевой, демократический институт права, представляющий собой особое право лица, преследуемого в стране своей гражданской принадлежности или постоянного пребывания, искать, просить и получить на территории другого государства в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права личную безопасность, а также исключительное право государства предоставить убежище или отказать ему в этом» [1, с. 105]. Так реализация государством и индивидом права на убежище направлена, во-первых, на предоставление убежища, а во-вторых, на его получение и использование.

Правовую основу предоставления временного убежища составляют, наряду с Конституцией РФ [5], Закон о беженцах [7], Закон о правовом положении иностранных граждан в России [6], другие федеральные законы [8], а также ряд подзаконных нормативных правовых актов [12; 13]. Следует отметить, что Основной закон не содержит специальных норм в отношении временного убежища и регламентирует лишь вопросы политического убежища (ст. 63), каждое из которых, согласно российскому законодательству, рассматривается как самостоятельный вид убежища. Вместе с тем, принципиальное значение в определении статуса лиц, ищущих убежище,

имеют положения Конституции РФ, которые гарантируют равенство прав и свобод человека, их непосредственное действие и неотчуждаемый характер (ст. 17-19).

Кроме того, основания и общий порядок предоставления, утрата (лишение), а также основы правового статуса лица, получившего временное убежище, определяются Законом о беженцах (ст. 12) [7]. Согласно данному Закону предоставление лицу временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством РФ. В целях реализации названных положений Правительство РФ приняло Постановление от 9 апреля 2001 г. № 274 [9], которым утверждены Порядок предоставления рассматриваемого убежища.

Отметим, что все чаще граждане иностранных государств осуществляют свое право на временное убежище в той или иной стране. Так, Э. Сноуден обратился с ходатайством о предоставлении ему временного убежища к нескольким государствам и 1 августа 2013 года получил его в Российской Федерации. По истечении одного года экс-сотрудник спецслужб США оформил вид на жительство в России сроком на три года с последующей пролонгацией на такой же период времени [2].

Необходимо подчеркнуть, что отсутствие чёткого закрепления обстоятельств, на основании которых вопрос о предоставлении временного убежища может быть решён положительно, зачастую сводит перечень ситуаций исключительно к болезни лица, ищущего убежище. Не учитываются, например, такие причины, как: опасность подвергнуться дискриминации при возвращении в страну прежнего проживания, военные действия, что в результате может привести к нарушению прав человека.

Как следует из Доклада Уполномоченного по правам человека в РФ [4] на 1 января 2019 г. на учёте в территориальных органах МВД России состояло 76,8 тыс. лиц, получивших временное убежище, и 572 беженца. Это меньше, чем в предыдущие годы. Так в 2016 году было зафиксировано 228,3 тыс. лиц, получивших временное убежище, и 598 человек, признанных беженцами; в 2017 году – 125,4 тыс. лиц, получивших временное убежище, и 592 человека,

признанных беженцами. Снижение количества лиц, которым было предоставлено убежище на территории России в 2018 году, обусловлено снижением объёмов вынужденной миграции иностранных граждан на территорию страны, а также принятием Российской Федерацией беспрецедентных мер по урегулированию правового положения граждан Украины, пожелавших стать полноправными российскими гражданами.

Правовую основу предоставления политического убежища составляют Конституция РФ и Указы Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 [14], от 21 декабря 2016 г. № 699 [15] (в части приёма ходатайств о предоставлении РФ политического убежища – пп. 19 абз. 32). Государство на основании п. 1 ст. 63 Конституции предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Правовой механизм предоставления данного убежища в Российской Федерации основывается также на некоторых международных правовых актах [3], которые находят свое отражение во внутреннем законодательстве страны.

Важно отметить, что предоставление политического убежища является правом государства, основанным на его суверенитете, а не правом лица. При этом в первую очередь принимаются во внимание государственные интересы РФ, что позволяет рассматривать право политического убежища для лица не как его абсолютное право, а как возможность государства предоставить или отказать ему в убежище, руководствуясь собственными интересами. Отрицание интересов страны при решении данного вопроса невозможно в связи с тем, что Россия в этом случае принимает на себя ряд обязательств, при исполнении которых расходуются определённые государственные средства.

В настоящее время процедура предоставления политического убежища производится указом Президента РФ. Вместе с тем, полагаем, именно закон служит основой регулирования прав человека в подавляющем большинстве случаев [16, с. 97]. Очевидно, что необходимо перевести общее регулирование статуса иностранных граждан преимущественно на законодательный уровень,

поскольку данные вопросы касаются непосредственно реализации прав и свобод человека и гражданина.

Развитие института предоставления убежища уже стало предметом для широких дискуссий в юридической науке. Дискуссионным является вопрос о принятии нового федерального законодательства, регулирующего порядок предоставления убежища на территории Российской Федерации, которое бы учитывало новые социально-экономические, политические, правовые и международные реалии, позволило решить накопившиеся проблемы в этой области. Соответствующие ориентиры в данном направлении намечены Правительством РФ.

По информации российских СМИ в мае 2018 года состоялось заседание консультационно-правозащитной группы Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ, в котором приняли участие представители правозащитного сообщества, руководители и специалисты подразделений Главного управления в сфере миграции МВД России, а также сотрудники Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в России [4]. В ходе обсуждения был отмечен приоритет института предоставления убежища Российской Федерацией, как в силу национального законодательства, так и исходя из международных обязательств.

Участники Экспертного совета подчеркнули целесообразность совершенствования правового регулирования рассматриваемого института, принятие федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации», а также обеспечение законности и справедливости при решении конкретных вопросов предоставления убежища. В соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2021 годы [10; 11], проекты нормативных правовых актов, направленных на совершенствование механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории Российской Федерации, должны быть представлены в срок до I квартала 2020 года (ч. VI п. 42 Плана).

Исходя из изложенного, отметим, что теоретическое исследование проблемы предоставления Российской Федерацией временного и политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства вышло на тот уровень, который предполагает подготовку проекта федерального закона «О временном и политическом убежище». Текст данного законопроекта предлагаем в рамках настоящего исследования.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВРЕМЕННОМ И ПОЛИТИЧЕСКОМ УБЕЖИЩЕ»

Статья 1. Цели действия настоящего Федерального закона

Целями действия настоящего Федерального закона является совершенствование законодательства Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией временного и политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Статья 2. Нормативные правовые основы предоставления Российской Федерацией временного и политического убежища

Нормативную основу предоставления Российской Федерацией временного и политического убежища составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О беженцах», настоящий федеральный закон, иные федеральные законы Российской Федерации и подзаконные нормативные акты.

Статья 3. Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного и политического убежища

1. Предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту подачи иностранным гражданином или лицом без

гражданства заявления с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

1) имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

2) не имеют оснований для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным настоящим Федеральным законом, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации.

Лицу, получившему временное убежище и прошедшему обязательное медицинское освидетельствование в установленном объеме требований медицинского сертификата, территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, выдается свидетельство установленной формы.

Свидетельство является основанием для законного пребывания данного лица на территории Российской Федерации и для регистрации его в установленном порядке в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания.

2. Политическое убежище предоставляется Российской Федерацией иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов Российской Федерации на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации

Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в

стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Предоставление Российской Федерацией политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.

Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством. Согласие детей, не достигших 14-летнего возраста, не требуется.

Статья 4. Права и обязанности лиц, получивших временное и политическое убежище

1. Правовое положение лица, получившего временное убежище, определяется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории Российской Федерации правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Статья 5. Гарантии прав лиц, получивших временное и политическое убежище

1. Лицо, получившее временное убежище, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства).

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.

Статья 6. Утрата лицом временного и политического убежища

1. Лицо утрачивает временное убежище:

1) в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для предоставления ему временного убежища;

2) при получении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства;

3) при выезде к месту жительства за пределы территории Российской Федерации.

2. Лицо, которому Российской Федерацией предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях:

1) возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства;

2) выезда на жительство в третью страну;

3) добровольного отказа от политического убежища на территории Российской Федерации;

4) приобретения гражданства Российской Федерации или гражданства другой страны.

Статья 7. Лишение лица временного и политического убежища

1. Лицо лишается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, временного убежища, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для предоставления данному лицу временного убежища, либо допустило иное нарушение положений настоящего Федерального закона;

3) привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры.

2. Лицо может быть лишено предоставленного ему Российской Федерацией политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также, если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Лишение политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.

Статья 8. Порядок предоставления временного и политического убежища на территории Российской Федерации

1. Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту подачи лицом письменного заявления о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища в срок, не превышающий трех месяцев со дня подачи заявления.

На время рассмотрения заявления лица о предоставлении ему и прибывшим с ним членам его семьи временного убежища территориальный

орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, выдает ему справку о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища

Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица.

На основании решения о предоставлении временного убежища территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища выдает лицу свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации установленного образца. Свидетельство является документом, удостоверяющим личность его владельца на территории Российской Федерации.

Временное убежище предоставляется на срок до 1 года. Срок предоставления временного убежища продлевается на каждый последующий год решением территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором оно указывает обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища.

2. Лицо, желающее получить политическое убежище на территории Российской Федерации, обязано в течение семи дней по прибытии на территорию Российской Федерации или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей

гражданской принадлежности, либо в страну своего обычного местожительства, обратиться лично в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации по месту своего пребывания с письменным ходатайством. Указанное ходатайство не может быть подано в форме электронного документа. При наличии достаточных оснований для рассмотрения ходатайство направляется в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

На период рассмотрения ходатайства обратившемуся лицу выдается справка установленного образца, которая, наряду с документом, удостоверяющим его личность, является подтверждением законного пребывания данного лица на территории Российской Федерации.

В ходатайстве на имя Президента Российской Федерации о предоставлении политического убежища на территории Российской Федерации должны быть изложены обстоятельства, свидетельствующие о мотивах, указанных в п. 2 ст. 3 настоящего Закона, а также необходимые автобиографические сведения.

Министерство внутренних дел Российской Федерации рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения Министерства иностранных дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией.

Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации рассматривает ходатайства и материалы к ним и вносит свои предложения по каждому ходатайству Президенту Российской Федерации для принятия им решения.

Статья 9. Порядок исполнения указов Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища

Указ Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища лицу вступает в силу со дня его подписания.

Лицу, которому предоставлено Российской Федерацией политическое убежище, а также членам его семьи выдается свидетельство установленного образца по месту обращения лица с ходатайством. Свидетельство не может быть выдано в форме электронного документа.

Территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации на основании свидетельства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища оформляют лицам вид на жительство.

Статья 10. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Список литературы:

1. Антипов А.Н. Становление и развитие права убежища в России: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. М., 2009. 225 с.
2. Беляков И. Сноудену продлили вид на жительство в России [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 18.01.2017. URL: <https://bit.ly/2UFh0y0> (дата обращения: 03.03.2020).
3. Декларация о территориальном убежище, принятая резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14.12.1967 // Действующее международное право. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. Т. 1. С. 338-339.

4. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2018 год [Электронный ресурс] // Российская газета [сайт]. 11.06.2019. URL: <http://bit.ly/2mkAxpM> (дата обращения: 03.03.2020).

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

6. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2019. № 52 (часть I). Ст. 7821.

7. О беженцах: Федеральный закон Российской Федерации от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 2956; 2019. № 30. Ст. 4134.

8. О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; 2019. № 18. Ст. 2224.

9. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 (в ред. от 25.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 16. Ст. 1603; 2017. № 23. Ст. 3330.

10. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы: Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

11. О плане мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы: Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2019 № 265-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

12. Об изменении и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации в связи с совершенствованием миграционной политики в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 220 (ред. от 12.11.2016) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 14. Ст. 1412; 2016. № 47. Ст. 6648.

13. Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 07.04.2003 № 199 (ред. от 05.05.2018) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 15. Ст. 1369; 2018. № 20. Ст. 2845.

14. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 19.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3601; 2018. № 52. Ст. 8244.

15. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 06.11.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614; 2018. № 46. Ст. 7028.

16. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: монография. Белгород: ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ», 2020. 150 с.

Сведения об авторе:

Сазонова Оксана Александровна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права

Белгородского университета кооперации, экономики и права (Белгород, Россия).

Data about the author:

Sazonova Oxana Alexandrovna – Candidate of Legal Sciences, Senior lecturer of Administrative and Financial Law Department, Belgorod University of Cooperation, Economics and Law (Belgorod, Russia).

E-mail: Nature_11@mail.ru.