

УДК 341+342.7

ПРАВО НА УБЕЖИЩЕ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И СУБЪЕКТЫ

Прохоренко В.А.

Уральский государственный юридический университет

E-mail: valeraprokhorenko@gmail.com

Статья посвящена вопросу получения убежища и реализации права на убежище на территории Российской Федерации. Автором сформулировано понятие права на убежище как гарантированной государством и международным сообществом возможности лица, не являющегося гражданином Российской Федерации, искать убежище и пользоваться им в Российской Федерации вследствие преследования или угрозы стать жертвой преследования по политическим и иным мотивам, а также по причине вынужденного и незаконного нахождения на территории Российской Федерации в случае, когда лицо не может быть выдворено за ее пределы из гуманных побуждений. Выделены виды убежища, предоставляемого Российской Федерацией. Рассмотрены основания получения политического и временного убежища. Определены субъекты права на убежище, отличия и общие черты различных видов убежища. Предложены рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы получения убежища.

Ключевые слова: убежище, политическое убежище, временное убежище, беженец, иностранный гражданин, апатрид.

THE RIGHT TO ASYLUM IN RUSSIA: CONCEPT, TYPES AND SUBJECTS

Prokhorenko V.A.

The article deals with the issue of obtaining asylum and the realization of the right of asylum in the territory of the Russian Federation. The author formulated the concept of the right to asylum as a possibility of a person (that guaranteed by the state and the international community) who is not a citizen of the Russian Federation, to seek and use asylum in the Russian Federation as a result of persecution or threats of being persecuted for political and other reasons, as well as for forced and illegal residence in the territory of the Russian Federation, when a person can not be expelled from her for humanitarian reasons. The types of asylum provided by the Russian Federation are allocated. The reasons for obtaining political and temporary asylum are considered. Subjects of the right to asylum, differences and common features of different types of asylum are defined. Recommendations to improve the legislation about asylum are proposed.

Key words: asylum, political asylum, temporary refuge, refugee, foreign citizen, stateless person.

Введение. В настоящее время в условиях социально-политической нестабильности и угрозы преследования по политическим и иным мотивам, когда в ходе антитеррористических операций сотни тысяч людей вынуждены бежать из своей страны (достаточно вспомнить Сирию [2], Украину [11]), особую актуальность приобретают вопросы получения убежища и реализации права на убежище, в том числе на территории России.

Цель исследования: изучить сущность права на убежище и сформулировать определение данного права, провести дифференциацию его видов и определить круг субъектов, обладающих данным правом, предложить рекомендации по совершенствованию правового регулирования права на убежище в России.

Материал и методы исследования. Для реализации поставленной цели обратимся к нормам внутригосударственного и международного права, регулирующего вопросы предоставления убежища, и проведем их анализ с помощью технико-юридического метода и метода толкования юридических норм.

Результаты исследования и их обсуждение. В части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации сказано, что в России права и свободы человека и гражданина гарантируются «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права» [4]. Как видно, используемые в данной конституционной норме понятия «человек» и «гражданин» позволяют распространять ее действие на каждого человека, независимо от его гражданства, то есть в равной степени на гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина или лица без гражданства.

Следует отметить, что в соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства по своему правовому положению приравниваются к гражданам Российской Федерации в случае отсутствия ограничительного национального режима. Одним из прав иностранных граждан и лиц без гражданства, которое закреплено в части 1 статьи 63 Конституции Российской Федерации, является право на политическое убежище [4].

Как известно, право на политическое убежище имплементировано в Конституцию Российской Федерации из статьи 14 Всеобщей декларации прав человека [1]. Анализ части 1 данной статьи Всеобщей декларации прав человека позволяет выделить в составе названного права следующие составляющие:

- право искать убежище;
- право пользоваться этим убежищем.

При этом в части 2 статьи 14 Всеобщей декларации прав человека на возможность использования данного права наложено ограничение, которое состоит в том, что получить убежище

«в случае преследования, в действительности основанного на совершении неополитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций» невозможно [1]. Таким образом, основанием предоставления политического убежища являются именно политические взгляды или действия человека.

В России порядок предоставления политического убежища регламентирован одноименным Указом Президента Российской Федерации от 21.07.1997 № 746 [7]. В данном указе конкретизируется перечень оснований для получения политического убежища – наличие преследования или наличие реальной угрозы его наступления в отношении конкретного лица в той стране, гражданство которой он имеет или в стране своего обычного местожительства (в случае, если лицо не имеет гражданства). Анализ норм пункта 2 названного указа позволяет выделить причины такого преследования:

- общественно-политическая деятельность лица;
- не противоречащие признанным мировым сообществом демократическим принципам и нормам международного права убеждения.

Так, например, несколько лет назад на территории Российской Федерации получил политическое убежище бывший президент Украины В. Янукович, который опасался преследований из-за своих политических взглядов и убеждений [12].

Важно отметить, что в Российской Федерации получить убежище можно не только по политическим мотивам. В соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» [5], при наличии обоснованных опасений стать жертвой преследования из-за политических убеждений и по иным причинам (по признаку вероисповедания, расы, национальности, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе), а также в случае, когда лицо из гуманных побуждений не может быть выдворено за пределы Российской Федерации, можно получить временное убежище.

В качестве примера можно привести историю Э. Сноудена, который четыре года назад распространил через средства массовой информации множество секретных сведений и документов о деятельности ЦРУ и Агентства национальной безопасности США. После того, как эти документы и сведения вышли в свет, Сноуден бежал сначала в Гонконг, а затем в Москву, где 1 августа 2013 г. получил временное убежище, а год спустя – вид на жительство [9].

Как видно, в отличие от политического убежища, временное убежище не нашло отражения в тексте Конституции Российской Федерации. Сходной чертой данных видов убежищ является субъектный состав лиц, которые могут претендовать на временное убежище – только иностранные граждане или лица без гражданства. Как и в случае с политическим убежищем, нормы

национального законодательства основаны на положениях таких международных актов, как Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней [3]. Но, в отличие от политического убежища, которое предоставляется на неопределенный срок, временное убежище предоставляется лишь на год.

Между тем, если политические убеждения и взгляды лица могут послужить основанием для получения и политического, и временного убежища, возникает неопределенность в вопросе о том, в каких случаях тот или иной человек может претендовать исключительно на политическое, а в каких – на временное убежище. В этом вопросе следует согласиться с позицией Т.А. Прудниковой, которая отмечает, что временное убежище предоставляется в случае, когда по возвращению на прежнее место жительства или в страну, гражданином которой является лицо, он может жертвой пыток и иных видов жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения [10, с. 199]. А применительно к праву на политическое убежище, у лица, желающего его реализовать, должны быть обоснованные опасения по возвращению на прежнее место жительства или в страну, гражданином которой оно является, подвергнуться преследованию за общественно-политическую деятельность и убеждения.

Еще одна неопределенность существует в вопросе о том, какие именно причины и обстоятельства могут служить основанием для предоставления временного убежища «из гуманных побуждений». Данное основание конкретизируется в пункте 7 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»: «временное убежище может быть предоставлено в случае существования гуманных причин, требующих временного пребывания лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица» [6]. Как видно, перечень этих причин не является закрытым, что порождает угрозу злоупотребления иностранными гражданами и лицами без гражданства правом на временное убежище.

По этому поводу Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал очень интересную правовую позицию в своем определении от 30.09.2010 № 1317-О-П [8]. Прежде всего, временное убежище является дополнительной мерой защиты, лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, от выдворения ввиду того, что они по причине сложной жизненной ситуации временного характера вынуждены находиться на территории российского государства. Вместе с тем, институт временного убежища носит экстраординарный характер и «не может рассматриваться как альтернатива общему порядку получения разрешения на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации при наличии у лица оснований для легализации

своего правового положения на территории Российской Федерации в обычном порядке» [8]. Следовательно, предоставление временного убежища возможно только в случае, когда исчерпаны все механизмы получения разрешения на пребывание (проживание) на территории Российской Федерации, предусмотренные законодательством.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, право на убежище в России представляет собой гарантированную государством и международным сообществом возможность лица, не являющегося гражданином Российской Федерации, искать убежище и пользоваться им в Российской Федерации вследствие преследования или угрозы стать жертвой преследования по политическим и иным мотивам, а также по причине вынужденного и незаконного нахождения на территории Российской Федерации в случае, когда лицо не может быть выдворено за ее пределы из гуманных побуждений.

Во-вторых, в настоящее время можно выделить два вида убежища – политическое (получившее конституционную форму выражения) и временное (не получившее конституционную форму выражения, но закрепленное в действующем законодательстве). Следовательно, право на политическое убежище является конституционным, а право на временное убежище – отраслевым, позитивным.

В-третьих, субъектами права на убежище (как политического, так и временного) являются иностранные граждане и лица без гражданства.

Заключение. Хотелось бы отметить, что правовое регулирование права на убежище нуждается в совершенствовании в целях минимизации случаев злоупотребления данным правом. В частности, следовало бы исключить дублирование оснований предоставления политического и временного убежища по политическим мотивам. Подобные меры способствовали бы наиболее полной реализации статьи 2 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека являются высшей ценностью, а обязанность государства заключается не только в их признании и соблюдении, но и в защите.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. – 1995. – 05 апр.
 2. Дубровина В. ЕС в 2016 году предоставил политическое убежище 710 тыс. человек [Электронный ресурс] // Информационное агентство ТАСС. – 2017. – 02 мая. – Режим доступа: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4227348> (дата обращения: 02.05.2017).
-

3. Конвенция о статусе беженцев : заключена в г. Женеве 28.07.1951 // Бюллетень международных договоров. – 1993. – № 9. – С. 6-28.

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом 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.

5. О беженцах : федеральный закон РФ от 19 фев. 1993 г. № 4528-1 // Российская газета. – 1997. – 03 июня.

6. О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 // Российская газета. – 2001. – 28 апр.

7. Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища : указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 // Российская газета. 1997. – 29 июля.

8. По жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных прав подпунктом 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона «О беженцах» : определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2010 № 1317-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. № 2.

9. Представители норвежского ПЕН-клуба приезжали в Москву, чтобы вручить премию Эдварду Сноудену [Электронный ресурс] // Факты и комментарии. – 2017. – 30 апр. – Режим доступа: <http://fakty.ua/235030-predstaviteli-norvezhskogo-pen-kluba-priezzhali-v-moskvu-chtoby-vruchit-premiyu-edvardu-snoudenu> (дата обращения: 03.05.2017).

10. Прудникова Т.А. Статус беженца в Российской Федерации (теоретико-правовой аспект) / Т.А. Прудникова // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 8. – С. 196-199.

11. Репертович В. Миграция – оружие гибридной войны [Электронный ресурс] // ИноСМИ.RU. – 2017. – 03 мая. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/social/20170503/239265424.html> (дата обращения: 03.05.2017).

12. Срок действия политического убежища Виктора Януковича в России заканчивается в октябре [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 2017. – 03 мая. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3288890> (дата обращения: 03.05.2017).