Сазон Константин Дмитриевич. ПРАВО УБЕЖИЩА В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Сазон Константин Дмитриевич;[Место защиты: Московский университет МВД России].- Москва, 2014.- 226 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В настоящее
время развитие общества и государства в различных регионах мира
сопровождается кризисными явлениями (политическая нестабильность,
вооруженные конфликты), которые обусловливают значительное увеличение
числа беженцев и лиц, ищущих убежища1. В подобных обстоятельствах особое
значение приобретает проблема обеспечения реализации и защиты прав и
свобод лиц, которые были вынуждены покинуть территорию государства своей
гражданской принадлежности или прежнего места жительства и искать
убежища в других странах. Отсутствие международного акта,

устанавливающего обязательство государств по предоставлению убежища, актуализирует потребность исследования внутригосударственных механизмов регулирования отношений в указанной области.

Совершенствование правового регулирования отношений в сфере предоставления убежища приобретает актуальное значение не только для мирового сообщества, но и для государств – участников2 Содружества Независимых Государств (СНГ), о чем свидетельствует обращенность органов отраслевого сотрудничества СНГ к проблеме унификации практики предоставления убежища и статуса беженца его государств – участников3. СНГ

1 По данным УВКБ ООН, в 2012 году в мире насчитывалось 10,5 млн беженцев и 928 тыс.
лиц, ищущих убежище. По состоянию на 01.07.2013 года – 11,1 млн беженцев и 987,5 тыс.
лиц, ищущих убежища (Сайт УВКБ ООН. URL: (дата обращения: 27.01.2014)); По информации руководителя ФМС России, в марте
2014 года ежедневно в территориальные органы ФМС России с ходатайствами о признании
беженцами или с заявлениями о предоставлении временного убежища обращалось более 100
выходцев из Украины (Сайт Российской Газеты. URL:
(дата обращения: 19.03.2014)).

2 К государствам – участникам СНГ в рамках настоящего исследования относятся
государства – учредители СНГ и государства – члены СНГ в определениях, закрепленных в
ст. 7 Устава Содружества Независимых Государств.

3 Впервые вопрос о подходах государств – участников СНГ в сфере предоставления убежища
и статуса беженца был рассмотрен на четырнадцатом заседании Совета руководителей
миграционных органов государств – участников СНГ 15 ноября 2013 года (Интернет-портал
СНГ. URL: (дата обращения: 19.01.2014)).

рассматривается сегодня как «великая площадка для диалога»1 бывших советских республик, выразивших стремление к сотрудничеству в вопросах сближения законодательств в сфере миграции2. Взаимопроникновение правовых систем различных государств как следствие процессов глобализации и интеграции предполагает выработку согласованных механизмов правового регулирования отношений, возникающих в связи с предоставлением убежища, и унификацию внутригосударственного законодательства.

Исследование конституционной практики предоставления убежища в ее сравнительно-правовом контексте, получение на этой основе репрезентативных выводов относительно существующих в государствах – участниках СНГ моделей регулирования отношений в заявленной сфере и использование их в практике государственного строительства современной России согласуются с заявленным Президентом Российской Федерации внешнеполитическим курсом на тесную интеграцию на постсоветском пространстве3. Кроме того, осуществление конституционного анализа теории и практики предоставления убежища в государствах – участниках СНГ в целях выявления передового международного опыта и разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию внутригосударственного законодательства коррелирует и с закрепленной в Концепции государственной миграционной политики

1 Лукашенко призывает сохранить СНГ. URL: (дата
обращения: 15.01.2014).

2 Декларация о согласованной миграционной политике государств – участников СНГ
[Электронный ресурс] : Решение совета глав государств СНГ о предложениях по
согласованной миграционной политике государств – участников Содружества Независимых
Государств // Единый реестр правовых актов и других документов Содружества
Независимых Государств. URL: (дата обращения:
23.01.2014).

3 Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. 2012. 23 янв.; Послание
Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (г. Москва, 12 дек. 2013 г.) /
Официальный сайт Президента России. URL: (дата
обращения: 27.01.2014).

Российской Федерации на период до 2025 года1 задачей по совершенствованию системы предоставления убежища.

Исследование особенностей функционирования и развития права убежища в государствах – участниках СНГ приобретает актуальное научно-практическое и теоретическое значение ввиду осуществляемых в настоящее время мероприятий по совершенствованию законодательства в сфере предоставления убежища2.

Обращение к заявленной теме диссертационного исследования
востребовано самой логикой развития науки конституционного права, так как
отдельные аспекты теории и практики конституционно-правового

регулирования права убежища характеризуются дискуссионностью и не
содержат должных практических рекомендаций, применимых в современных
условиях развития государства и общества. Проведение сравнительно-
правового исследования, направленного на выявление современного состояния
института права убежища, установление форм и видов убежища,
конкретизацию правовых оснований дифференциации лиц, которым убежище
предоставляется, будет способствовать определению перспективных

направлений совершенствования как внутригосударственного

законодательства, так и правоприменительной практики.

Отмеченные выше обстоятельства свидетельствуют об актуальности темы диссертации и обусловливают необходимость проведения комплексного теоретического исследования особенностей отражения права убежища в конституционной практике государств – участников СНГ.

1 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до
2025 года // Сайт Президента России. URL: (дата обращения:
26.01.2014).

2 Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2014 год [Электронный ресурс] :
Указ Президента Республики Беларусь от 27.12.2013 № 572 // Сайт Национального центра
законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. URL:
(дата обращения: 22.01.2014); План мероприятий по
реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной
политики Российской Федерации на период до 2025 года (п. 5) [Электронный ресурс] //
Официальный сайт ФМС России. URL: (дата обращения: 25.01.2014).

**Степень научной разработанности темы исследования.** В научной
литературе на общетеоретическом и отраслевом уровнях особенностям
функционирования правовых институтов посвящены работы таких ученых, как
А.Х. Абашидзе, С.А. Авакьян, Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, Л.В. Андриченко,
М.В. Баглай, Н.А. Богданова, Г.А. Василевич, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко,
К.К. Гасанов, И.Н. Глебов, И.В. Гончаров, М.Д. Давитадзе, Д.М. Демичев,
А.В. Ендольцева, В.В. Еремян, Е.Ю. Киреева, А.А. Клишас, Л.М. Колодкин,
Ю.М. Колосов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, С.Я. Лебедев, С.П. Ломтев,
И.И. Лукашук, В.О. Лучин, В.Д. Мазаев, В.П. Малахов, И.М. Мацкевич,
М.Н. Марченко, В.С. Нерсесянц, А.Ф. Ноздрачев, А.С. Пиголкин,

А.Е. Постников, А.С. Прудников, Б.В. Росинский, В.Е. Сафонов,

Л.Г. Свечникова, И.Н. Синякин, А.А. Тедеев, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, В.Н. Фадеев, А.Г. Хабибулин, Т.Я. Хабриева, Е.Н. Хазов, О.В. Химичева, А.Г. Чепурной, В.И. Червонюк, М.Ф. Чудаков, С.М. Шахрай, Н.А. Щевелева, Б.С. Эбзеев, Н.Д. Эриашвили и др.

Отдельные организационно-правовые аспекты регулирования

миграционных отношений нашли отражение в опубликованных работах таких
исследователей, как А.Н. Антипов, Т.Н. Балашова, Л.А. Васильева,

Г.С. Витковская, В.А. Волох, Н.А. Воронина, Л.Н. Галенская,

Ю.В. Герасименко, Н.М. Голубов, В.А. Гринчак, О.В. Губина, Г.-С. Гудвин-Гилл, А.Н. Жеребцов, Ж.Ф. Зайончковская, Н.Н. Зинченко, А.П. Зливко, Н.А. Зорин, А.М. Ибрагимов, Д.В. Иванов, Р.Р. Искендеров, Дж. МакАдам, Т.Р. Мехтиев, В.И. Мукомель, Л.В. Павлова, В.В. Радул, Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, И.В. Салеев, А.В. Селиванов, Н.А. Ушаков, Е.А. Шибаева, А.Ю. Ястребова, Д.С. Хэтэуэй и др.

Вместе с тем дискуссионный характер проблем, лежащих в основе
диссертации, а также отсутствие комплексного исследования особенностей
функционирования права убежища применительно к современным

конституционным реалиям обусловливает необходимость выявления

конституционно-правовой специфики права убежища, отраженной в практике государственного строительства государств – участников СНГ.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования
состоит в научной оценке теории и практики правового регулирования в
государствах – участниках СНГ отношений, возникающих в связи с
предоставлением убежища, а также выработке предложений по

совершенствованию внутригосударственного законодательства в сфере предоставления убежища.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

охарактеризовать доктринальные подходы определения понятия и содержания права убежища;

определить критерии и юридические признаки, свидетельствующие о конституционно-правовой институционализации права убежища;

раскрыть содержание правовой категории «убежище» посредством установления элементов ее теоретической конструкции;

охарактеризовать международно-правовые стандарты в сфере предоставления убежища;

выявить особенности конституционно-правового регулирования отношений в сфере предоставления различных видов убежища в государствах – участниках СНГ;

разработать предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере убежища.

**Объект исследования** представляет собой правовые отношения, возникающие в связи с реализацией норм внутригосударственного и международного права в сфере предоставления убежища.

**Предмет** **исследования** составили природа, принципы,

институциональная форма права убежища и особенности ее отражения в конституционной практике государств – участников СНГ.

**Методология и методы исследования.** Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы. Раскрытие проблемы осуществлялось на основе применения диалектического, историко-правового, формально-логического и сравнительно-правового методов научного познания.

Применение сравнительно-правового метода, обусловленное объектом настоящего исследования, способствовало выявлению общих тенденций и внутригосударственных особенностей правового регулирования института права убежища, определению перспектив его дальнейшего развития.

Построение диссертационного исследования на основе диалектического метода позволило рассмотреть институт права убежища в контексте конституционного устройства государств – участников СНГ, современных общественно-политических процессов и международных стандартов защиты прав и свобод человека в исторической динамике их становления и развития.

Историко-правовой метод применялся для исследования эволюции института права убежища и установления особенностей его становления и развития на различных этапах государственного строительства.

Формально-логический метод использовался в ходе анализа нормативных правовых актов и судебных решений в сфере предоставления убежища в государствах – участниках СНГ.

**Нормативную** **базу** **исследования** составили акты

внутригосударственного законодательства государств – участников СНГ, в том числе утратившие силу, и источники международного права, регулирующие общественные отношения в сфере предоставления убежища и защиты прав его бенефициариев.

**Теоретическую основу исследования** составляют фундаментальные труды ученых-правоведов в области общей теории, конституционного права

России и конституционного (государственного) права государств – участников СНГ, а также работы по сравнительному правоведению и международному праву.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили
решения судов конституционной и общей юрисдикции, органов

государственной власти государств – участников СНГ, ведающих вопросами предоставления убежища, а также официальные статистические данные, обнародованные органами государственной власти и международными организациями.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется тем, что цели и задачи, поставленные в работе, по своему содержанию, предмету и методам исследования применительно к поставленной проблеме не рассматривались ранее в науке конституционного права. Диссертантом охарактеризована природа права убежища как института конституционного права, проанализирована, обобщена и систематизирована конституционная практика предоставления убежища в государствах – участниках СНГ и получены следующие конкретные результаты, соответствующие критерию новизны:

обоснована идея институциональной принадлежности права убежища системе конституционного права;

представлено доктринальное осмысление содержания специальных юридических признаков, раскрывающих природу и системные свойства права убежища как института конституционного права;

приведены в систему конституционно-правовые принципы института права убежища и раскрыто их содержание на основе анализа законодательства государств – участников СНГ;

осуществлена дифференциация убежища в зависимости от места и оснований его предоставления;

выявлены общие и отличительные черты существующих систем предоставления убежища в государствах – участниках СНГ и предложена их классификация;

обоснована необходимость имплементации во внутригосударственное законодательство государств – участников СНГ положений международно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере предоставления убежища;

уточнены отдельные понятия: общие – «убежище», «право убежища», «лицо, ищущее убежища»; особенные – «дополнительная защита», «политическое убежище», «статус беженца»;

разработаны предложения и рекомендации по совершенствованию внутригосударственного законодательства государств – участников СНГ в сфере предоставления убежища.

Научная новизна диссертационного исследования также содержится в

**положениях, выносимых на защиту:**

1. В юридической доктрине право убежища рассматривается в

триединстве его смысловых значений: право государства, право человека,
правовой институт. При этом отсутствует унифицированный подход
определения отраслевой принадлежности его институциональной формы. В
этой связи автор обосновывает, что соответствие права убежища предметно-
методологическим критериям конституционно-правовой институционализации
наряду с обладанием специальными юридическими признаками

идентифицирует исследуемое правовое явление в качестве самостоятельного института конституционного права, представляющего собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с предоставлением лицу убежища, и устанавливающих основания, принципы и порядок предоставления убежища, закрепляющих правовое положение лиц, ищущих убежище и пользующихся им, а также определяющих систему и полномочия органов государственной власти, ведающих вопросами предоставления убежища.

1. Авторский подход к систематизации специальных конституционно-правовых принципов института права убежища, к числу которых следует относить: а) всеобщность убежища; б) персонифицированность и добровольность предоставления убежища; в) недопустимость дискриминации лица по каким-либо признакам при решении вопроса о предоставлении убежища; г) отказ от привлечения лица, ищущего убежище, к ответственности за незаконный въезд или пребывание; д) темпоральность убежища; е) запрет высылки или принудительного возвращения лица в ту страну, из которой оно прибыло; ж) единство семьи; з) конфиденциальность информации о лицах, ищущих убежища, и лицах, которым убежище предоставлено; и) учет государственных интересов при решении вопросов о предоставлении убежища.
2. Вывод о том, что содержание правовой категории «убежище» исчерпывается совокупностью следующих элементов: 1) доступ на территорию, предполагающий разрешение на въезд, отказ от привлечения к ответственности за незаконный въезд или пребывание, а также доступ к процедуре предоставления убежища; 2) отказ от возвращения лица в государство, где ему могут грозить преследования или оно может столкнуться с угрозой применения смертной казни либо пыток или причинением существенного вреда жизни, здоровью, правам и свободам; 3) приобретение лицом специального правового статуса; 4) принятие одного из решений, влекущих изменение или прекращение специального правового статуса лица (добровольная репатриация, натурализация или переселение).
3. Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с предоставлением убежища в Российской Федерации, характеризуется применением различных по наименованию и правовому содержанию терминов, что обусловливает наличие коллизионных правовых норм. Для обеспечения единства правовой системы и устранения коллизионности законодательства обосновывается необходимость нормативного закрепления унифицированной дефиниции «убежище», как предоставляемой Российской Федерацией защиты иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории

Российской Федерации, которые не могут или не желают пользоваться защитой государства гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства по причине наличия опасений стать жертвой насилия или преследований в иных формах по признаку расы, гражданства, национальности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений либо возможности столкнуться с пытками или угрозой жизни, здоровью и свободе в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера либо угрозой применения смертной казни.

1. Отсутствие контрольного механизма защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежища, закрепленных в Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, создает условия для нарушения международно признанных прав и свобод беженцев. В связи с этим обосновывается необходимость учреждения конвенционного органа ООН и соответствующей контрольной процедуры посредством разработки и принятия дополнительного протокола к указанной конвенции.
2. Временное убежище в России характеризуется противоречивостью юридических и фактических оснований его предоставления. В этой связи предлагается внести изменения в абз. 2 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 12 февраля 1993 года «О беженцах», исключив гуманные побуждения, влекущие отказ от высылки (депортации) лица за пределы территории Российской Федерации, заменив их в качестве основания предоставления временного убежища на наличие информации, свидетельствующей о том, что в результате возвращения на территорию государства гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства лицо может столкнуться с угрозой применения смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания либо угрозой жизни, здоровью и свободе в условиях вооруженного конфликта международного или немеждународного характера.

7. Совершенствование действующего законодательства в сфере

предоставления убежища должно осуществляться по следующим основным направлениям:

приведение законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации (ст. 63) посредством исключения абз. 6 п. 5 Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 746, исключающего из числа субъектов права политического убежища иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом режиме;

приведение законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации, вытекающими из положений Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года, посредством исключения абз. 1 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 12 февраля 1993 года «О беженцах», устанавливающего возможность предоставления лицу, которое соответствует установленным критериям признания беженцем, временного убежища на основании его заявления о разрешении на временное пребывание;

дифференциация оснований предоставления различных видов убежища посредством внесения изменения в Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 21.07.1997 г. № 746, предусматривающего исключение из числа субъектов права политического убежища лиц, которым может быть предоставлен статус беженца;

- систематизация действующего белорусского законодательства в сфере
убежища посредством инкорпорации положений Указа № 204 «Об
утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам
без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных
вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без
гражданства» в Закон Республики Беларусь от 23.08.2008 г. «О предоставлении
иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца,

дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».

**Теоретическая и практическая значимость работы** заключается в расширении и углублении научных представлений о современных концепциях права убежища в политико-правовой доктрине государств – участников СНГ, влиянии универсальных и региональных международных стандартов на содержание конституционно-правового института права убежища, тенденциях развития конституционного законодательства в сфере предоставления убежища, инновационных подходах построения национальной системы убежища современного государства.

Научно обоснованные выводы, содержащиеся в диссертации, в
дальнейшем могут быть использованы при разработке теоретических проблем
института права убежища в конституционном праве, в учебном процессе при
преподавании конституционного права, конституционного права зарубежных
стран. Отдельные результаты диссертационного исследования позволят
дополнить учебно-методический комплекс такой дисциплины, как

международное публичное право. Рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере предоставления убежища, основанные на сравнительно-правовом анализе национальных подходов государств – участников СНГ в исследуемой области, могут быть использованы в правотворческой деятельности органов государственной власти государств – участников СНГ.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД Российской Федерации, а также во время выступлений на международных научных конференциях в Академии МВД Республики Беларусь «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Минск, 5 апреля 2012 г.), в Национальном университете «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого» «Ценности современного конституционализма (V Тодыкиевские чтения)»

(Харьков, 28–29 сентября 2012 г.), в Академии МВД Республики Беларусь
«Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для

правоохранительных органов» (Минск, 4 апреля 2013 г.), в Московском университете МВД России «20 лет Конституции Российской Федерации: становление, проблемы и тенденции развития» (Москва, 24 октября 2013 г.), в Белорусском государственном экономическом университете «Тенденции развития юридической науки в Беларуси» (Минск, 19–20 ноября 2013 г.).

Положения и выводы диссертационного исследования внедрены в
практическую деятельность Департамента по сотрудничеству в сфере
безопасности и противодействия новым вызовам и угрозам Исполнительного
комитета Содружества Независимых Государств, в законотворческую
деятельность Национального центра законодательства и правовых

исследований Республики Беларусь, в научно-исследовательскую деятельность Академии МВД Республики Беларусь, в учебный процесс Московского университета МВД России и Международного учебного центра подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми Академии МВД Республики Беларусь.

**Структура исследования**. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка литературы