

## ГЕНЕЗИС И СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛИТИЧЕСКОГО УБЕЖИЩА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.Е. НОВИКОВА**  
**А.М. ЖОРНИК**

*Белгородский  
государственный  
национальный  
исследовательский  
университет*

*e-mail:*  
*novikova\_a@bsu.edu.ru*

Статья посвящена анализу развития института политического убежища в международном и национальном законодательстве. Представлена авторская позиция относительно содержания данного правового феномена, а также направлений его совершенствования в рамках российского законодательства.

Ключевые слова: право, институт, убежище, временное убежище, политическое убежище, беженцы.

Право убежища для революционных политэмигрантов как одно из выражений пролетарского интернационала было провозглашено Советским государством еще в Постановлении Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета 28 марта 1918 г.<sup>1</sup> С тех пор незыблемый принцип предоставления убежища всем иностранцам, подвергающимся на родине преследованиям за свою, политическую деятельность, научные или религиозные взгляды, неизменно находит закрепление в конституциях всех советских республик. Этот принцип означает не только отказ в выдаче политэмигрантов или их высылке в другие государства, но и максимальное уравнивание в правах с советскими гражданами<sup>2</sup>.

Конституция РСФСР 1918 г. гласила, что РСФСР предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованию за политические и религиозные преступления (ст. 22)<sup>3</sup>. В Конституции РСФСР 1925 г. говорилось, что РСФСР предоставляет право убежища всем иностранцам, подвергающимся преследованиям за политическую деятельность или за религиозные убеждения (ст. 12)<sup>4</sup>. Статья 133 Конституции РСФСР 1937 г. предусматривала, что право убежища предоставляется иностранным гражданам, «преследуемым за защиту интересов трудящихся, или научную деятельность, или за национально-освободительную борьбу»<sup>5</sup>. Одной из важнейших особенностей права убежища в РСФСР являлось то, что политические эмигранты пользовались полной свободой в отстаивании тех политических убеждений, за которые они подвергались преследованиям у себя на родине. В Конституции СССР 1977 г. говорилось, что Союз ССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность (ст. 38)<sup>6</sup>. Конституция Российской Федерации (далее – Конституция РФ) в ст. 63 устано-

<sup>1</sup> Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 28 марта 1918 г. «О праве убежища» // <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5330/>

<sup>2</sup> Учебный курс международного права / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. – М., 1964. – С. 306.

<sup>3</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>

<sup>4</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/>

<sup>5</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/>

<sup>6</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>

вила, что иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется политическое убежище<sup>7</sup>. Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, Конституция РФ не имеет подобных политических окрасок и в большей мере ориентирована на то, что соответствующие деятельность и убеждения человека должны быть прогрессивными и отвечать демократическим идеалам человечества<sup>8</sup>.

Анализ литературы показал, что большинство авторов хотя и прямо не называют институт политического убежища, однако они подразумевают именно убежище по политическим мотивам. Об этом свидетельствует, например, такая трактовка В. И. Менжинского: «предоставление убежища является традиционным суверенным правом каждого государства, которое самостоятельно определяет в своем внутреннем законодательстве условия и порядок допуска на свою территорию политических эмигрантов»<sup>9</sup>, в которой уже заложено отождествление лиц, получивших убежище и политических эмигрантов. В. И. Лисовский изначально определяет право на убежище как «право государства разрешить въезд и пребывание на своей территории политическому эмигранту, преследуемому в другой стране, и гарантировать ему демократические права человека и основные свободы»<sup>10</sup>, т.е. безальтернативно полагая, что убежище необходимо человеку только в случае его преследования по политическим причинам. По мнению Г. В. Игнатенко, во многих государствах принят термин «политическое убежище», потому что «основанием для обращения лица и предоставления ему убежища считается преследование за деятельность политического или подобного характера»<sup>11</sup>.

Также ряд современных исследователей приравнивает понятия права убежища и права политического убежища. Так, профессор И. И. Лукашук интерпретирует право убежища как убежище политического характера, выделяя и такие разновидности убежища, как территориальное и дипломатическое<sup>12</sup>. О. И. Тиунов пишет, что право убежища «связано с предоставлением по политическим мотивам права безопасного проживания определенному лицу в иностранном государстве, гарантирующем этому лицу основные права и свободы, обязанность предоставления которых закреплена нормами международного права»<sup>13</sup>. О. И. Тиунов сконструировал свою схему эволюции института убежища: сначала было религиозное убежище, затем оно стало территориальным, после Французской революции – политическим, а в современный период убежище предоставляется не только за политическую деятельность, но также по национальным, расовым, религиозным и другим основаниям.

По нашему мнению, существует два подхода к пониманию сущности убежища как политического. С точки зрения первого подхода, политическим будет такое убежище, которое предоставляется государством в случае преследования лица именно по политическим мотивам. Большинство ученых, как показал анализ научной литературы, придерживаются именно такой позиции. Однако, если следовать такой логике, то многие государства, в том числе и Российская Федерация, в которых прописано право политического убежища, а не просто убежища, ограничивают права иностранных граждан и лиц без гражданства в получении убежища по иным (расовым, национальным, религиозным и др.) мотивам. И тогда это будет противоречить международным актам, например, Всеобщей декларации о правах человека<sup>14</sup>, в которой говорится, что каждый человек имеет право искать убежища от преследований в других странах и пользоваться этим убежищем.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

<sup>8</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Том 1. – М.: Инфра-М, 2010. – С. 860.

<sup>9</sup> Учебный курс международного права / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. – М., 1964. – С. 306.

<sup>10</sup> Лисовский В.И. Международное право. – М., 1961. – С. 121.

<sup>11</sup> Международное право. Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – С. 387.

<sup>12</sup> Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. – М.: Волтер Клувер, 2007. – С. 391.

<sup>13</sup> Тиунов О.И. Международное гуманитарное право: учебник. – М.: Норма, 2009. – С. 125.

<sup>14</sup> Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета. – 1998, 12 декабря.



Согласно же второму подходу, понятие «политическое убежище» используется именно потому, что это суверенное право каждого государства, а государство – это политическая организация и поэтому то, что исходит от государства, в любом случае будет носить политический оттенок. Следовательно, понятия «убежище» и «политическое убежище» будут тождественны и государства, в которых провозглашено и гарантируется право политического убежища, нельзя будет обвинить в нарушении общепризнанных принципов и норм международного права. Поэтому провозглашенное Конституцией РФ право политического убежища мы трактуем как возможность предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища на территории нашего государства как по политическим, так и по национальным, расовым, религиозным и иным причинам. А предметом данного исследования является убежище, предоставляемое Российской Федерацией по политическим мотивам (в том смысле, в котором оно определено в Указе Президента от 21.07.1997 г.<sup>15</sup>).

Отметим, что в данной работе политическое убежище будет рассматриваться именно как институт права (обособленная группа юридических норм, регулирующих общественные отношения конкретного вида либо отдельные их компоненты<sup>16</sup>), а не как субъективное право. Такой позиции придерживается, например, Б.С. Эбзеев<sup>17</sup> (не исключая при этом возможности понимания политического убежища и как суверенного права каждого государства, и как особое субъективное право, предоставляемое некоторым иностранцам и лицам без гражданства), а также ряд иных авторов<sup>18</sup>.

Российская Федерация, определив в ч. 1 ст. 63 своей Конституции возможность предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, тем самым установила для себя обязанность разработать систему национальных нормативных правовых актов, которые призваны регулировать данный институт. Первое место среди них занимает Указ Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ) от 21 июля 1997 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища». В соответствии с его положениями 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. Также в данном положении указан перечень лиц, которым политическое убежище не может быть предоставлено:

- лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;
- лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;
- лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;
- лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;
- лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с Законом Российской Федерации «О беженцах»;

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 21.07.1997 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (ред. от 12.07.2012 г.) // Российская газета. – 1997, 29 июля; СЗ РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4073.

<sup>16</sup> Большая юридическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2010. – С. 222.

<sup>17</sup> Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 113.

<sup>18</sup> Напр., Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). – ООО «Новая правовая культура», 2009 г. // <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/>

- лицо представило заведомо ложные сведения;
- лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;
- лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Решение о предоставлении лицу политического убежища оформляется Указом Президента, что свидетельствует о важности и особом характере данного статуса.

Лицо, желающее получить в России политическое убежище, должно направить ходатайство о предоставлении Российской Федерацией политического убежища на имя Президента РФ в территориальный орган Федеральной миграционной службы (далее – ФМС). Вместе с ходатайством подаются документ, удостоверяющий личность, два фото; заполняются анкета и опросные листы, а также проводится с лицом собеседование. Указанные документы подаются заявителем лично 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 страну своего обычного местожительства. Более подробно с данной процедурой можно ознакомиться в Административном регламенте ФМС, утвержденном Приказом ФМС от 5 декабря 2007 г.<sup>19</sup>

Среди органов, принимающих участие в рассмотрении ходатайства, в Положении и Регламенте указаны:

- ФМС РФ (в частности, Управление по вопросам гражданства);
- Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ);
- Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД РФ);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ РФ);
- Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ (далее – Комиссия).

Наряду с институтом политического убежища, существует в Российской Федерации институт временного убежища, который пользуется среди иностранных граждан и лиц без гражданства большей популярностью. Так, по данным ФМС РФ, в период с 2001 г. по 01.07.2007 г. были приняты и рассмотрены заявления о предоставлении временного убежища 5 637 иностранных граждан, являющихся выходцами из 59 государств. 2 446 из них было предоставлено временное убежище (43 %) <sup>20</sup>. За 5 месяцев 2009 г. более 3 000 человек обратились за временным убежищем, большая часть из которых его получила <sup>21</sup>. В связи с этим, справедливо возникает вопрос о механизме предоставления временного убежища по сравнению с политическим относительно его сложности. Вопросы временного убежища регулируются двумя нормативными правовыми актами: Федеральным законом «О беженцах» <sup>22</sup> и Постановлением Правительства Российской Федерации (далее – Правительство РФ) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» <sup>23</sup>. В соответствии с этими документами временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они:

- имеют основания для признания беженцем (беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданст-

<sup>19</sup> Приказ ФМС РФ от 05.12.2007 г. № 451 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» (зарегистрировано в Минюсте РФ 28.02.2008 г. № 11245) (в ред. Приказа ФМС РФ от 22.01.2010 г. № 16) // Российская газета. – 2008, 19 марта.

<sup>20</sup> <http://www.fms.gov.ru/documents/asylum/>

<sup>21</sup> [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat\\_1\\_rd/part\\_8.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat_1_rd/part_8.php)

<sup>22</sup> Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (ред. от 30.12.2012 г.) // Российская газета. – 1997, 3 июня.

<sup>23</sup> Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (ред. от 23.04.2012 г.) // Российская газета. – 2001, 28 апреля.



ва, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений), но ограничиваются заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации;

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

Исходя из положений законодательства, можно сделать вывод, что понятия «лицо, ищущее временное убежище» и «лицо, ищущее политическое убежище» соотносятся как общее и частное, так как оба они могут преследоваться по политическим убеждениям, однако последнее – только по политическим.

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом ФМС РФ в течение одного месяца с момента подачи заявления. Такой порядок по сравнению с порядком предоставления политического убежища гораздо проще, и, соответственно, иностранцам гораздо легче получить временное убежище, что и подтверждает статистика. Однако, временное убежище предоставляется лишь на 1 год, хотя и с возможностью продления такового, а политическое – бессрочно, что, наверняка, делает его более привлекательным для иностранных граждан и лиц без гражданства. Также политическое убежище имеет преимущество перед временным и в связи с тем, что лицам, получившим его, предоставляется возможность приобрести российское гражданство спустя год после проживания на Российской Федерации, в то время как лицо, имеющее временное убежище в России, должно прожить на ее территории 5 лет<sup>24</sup>.

Таким образом, мы можем резюмировать, что получить временное убежище реальнее и быстрее (зачастую лица ходатайствуют о предоставлении временного убежища даже тогда, когда основания обращения явно политические<sup>25</sup>), но возможности, которые открываются перед лицом, получившим политическое убежище гораздо шире. Поэтому вполне закономерно, что лица сначала обращаются за политическим убежищем, получают отказ, а потом, практически сразу обратившись за временным убежищем, получают его<sup>26</sup>.

Это позволяет утверждать, что процедура предоставления политического убежища в Российской Федерации делает этот гуманный институт практически недействующим. В теории существует такая точка зрения, что институт политического убежища – это политический инструмент, которым пользуются лица, совершившие преступления, для избежания ответственности в своем государстве<sup>27</sup>. Однако позволим себе не согласиться с данной точкой зрения ввиду того, что процедура получения политического убежища, а также этапы проверки, которые проходит лицо для того, чтобы получить таковое настолько сложны и поэтому позволяют выявить и пресечь на корню любые возможные попытки ма-

<sup>24</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 12.11.2012 г.) // Российская газета. – 2002, 5 июня.

<sup>25</sup> См., напр.: Апелляционное определение Московского городского суда от 28.09.2012 г. № 11-18832 «В удовлетворении заявления о признании незаконным решения уполномоченного органа, которым решение об отказе в предоставлении временного убежища на территории РФ признано правильным, отказано правомерно, поскольку угрозы для жизни заявителя при его возможном возвращении на родину не установлено» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=471296;div=LAW;mb=LAW;ts=6BF0ED5BDC11E74EFB1ECFD331E0F9B3;rnd=0.07599860127083957>;

Постановление Европейского суда по правам человека от 20.05.2010 г. «Дело «Хайдаров (Khaydarov) против Российской Федерации» [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2011. – № 3. – С. 10, 76-95.

<sup>26</sup> Напр.: Постановление Европейского суда по правам человека от 08.07.2010 г. «Дело «Абдулажон Исаков (Abdulazhon Isakov) против Российской Федерации» [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2011. – № 3. – С. 10, 95-113.

<sup>27</sup> Быкова Е.В. Политическое убежище: правовой институт или политический инструмент? // Миграционное право. – 2012. – №2. – С. 34-38.

нипулировать российским законодательством. Очевидно, что относительно жесткая политика нашего государства в данной сфере диктуется необходимостью избегать случаев использования института политического убежища для решения чужих, не вполне законных интересов. Ведь обратное может привести к превращению этого института в политический инструмент (как отмечает Е. В. Быкова) и подрыву авторитета государства на международной арене (наиболее яркий пример – Великобритания).

Проведенное исследование позволило сделать следующие выводы и обобщения:

- впервые институт политического убежища признан и закреплен на международном уровне – во Всеобщей декларации прав человека 1948 г.;

- в России институт политического убежища впервые нашел свое отражение в Конституции РСФСР 1918 г.;

- только с принятием Конституции РФ 1993 г. институт политического убежища в Российской Федерации приобретает формулировку, соответствующую общепризнанным принципам и нормам международного права;

- формулировка в Конституции РФ института убежища, установленного во Всеобщей декларации прав человека, как политического не означает предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища только по политическим причинам;

- порядок предоставления политического убежища не закреплен в федеральных законах, а регулируется Указом Президента и ведомственными актами;

- институт политического убежища связан с такими правами человека и гражданина, которые не могут быть ограничены даже в условиях военного или чрезвычайного положения: право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, достоинство личности, право определять и указывать свою национальную принадлежность, свобода совести;

- учитывая связь института политического убежища с неотъемлемыми естественными правами человека, представляется, что его регулирование должно осуществляться не иначе как на уровне Федерального закона;

- на основании вышесказанного предлагаем принять Федеральный закон «Об убежище в Российской Федерации», который будет регулировать основания, порядок предоставления, лишения, утраты убежища в России, права и обязанности лиц, его получивших, причем убежища не только политического, но и временного; включить в данный закон беженцев и вынужденных переселенцев. По нашему мнению, это позволит оптимизировать существующие в данной сфере механизмы реализации иностранных граждан и лиц без гражданства права на политическое убежище. Решение вопроса в этом направлении будет соответствовать неоспоримой важности и значимости данного института.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

2. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (ред. от 30.12.2012 г.) // Российская газета. – 1997, 3 июня.

3. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 12.11.2012 г.) // Российская газета. – 2002, 5 июня.

4. Указ Президента РФ от 21.07.1997 г. «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (ред. от 12.07.2012 г.) // Российская газета. – 1997, 29 июля; СЗ РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4073.

5. Всеобщая декларация прав человека (Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 г.) // Российская газета. – 1998, 12 декабря.

6. Постановление Европейского суда по правам человека от 08.07.2010 г. «Дело «Абдулажон Исаков (Abdulazhon Isakov) против Российской Федерации» [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2011. – № 3. – С. 10, 95-113.

7. Постановление Европейского суда по правам человека от 20.05.2010 г. «Дело «Хайдаров (Khaidarov) против Российской Федерации» [рус., англ.] // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2011. – № 3. – С. 10, 76-95.



8. Апелляционное определение Московского городского суда от 28.09.2012 г. № 11-18832 «В удовлетворении заявления о признании незаконным решения уполномоченного органа, которым решение об отказе в предоставлении временного убежища на территории РФ признано правильным, отказано правомерно, поскольку угрозы для жизни заявителя при его возможном возвращении на родину не установлено» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=471296;div=LAW;mb=LAW;ts=6BF0ED5BDC11E74EFB1ECFD331E0F9B3;rnd=0.07599860127083957>
9. Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 28 марта 1918 г. «О праве убежища» // <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5330/>
10. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/>
11. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1925/>
12. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1937/>
13. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/>
14. Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (ред. от 23.04.2012 г.) // Российская газета. – 2001, 28 апреля.
15. Приказ ФМС РФ от 05.12.2007 г. № 451 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства» (зарегистрировано в Минюсте РФ 28.02.2008 г. № 11245) (в ред. Приказа ФМС РФ от 22.01.2010 г. № 16) // Российская газета. – 2008, 19 марта.
16. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Том 1. – М.: Инфра-М, 2010. – С. 860.
17. Большая юридическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2010.
18. Быкова Е.В. Политическое убежище: правовой институт или политический инструмент? // Миграционное право. – 2012. – №2.
19. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). – ООО «Новая правовая культура», 2009 г. // <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/>
20. Лисовский В.И. Международное право. – М., 1961. – С. 121.
21. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. – М.: Волтер Клувер, 2007.
22. Международное право. Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999.
23. Тиунов О.И. Международное гуманитарное право: учебник. – М.: Норма, 2009.
24. Учебный курс международного права / Отв. ред. Ф.И. Кожевников. – М., 1964.
25. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
26. [http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat\\_1\\_rd/part\\_8.php](http://www.fms.gov.ru/about/ofstat/stat_1_rd/part_8.php)
27. <http://www.fms.gov.ru/documents/asylum/>

## GENESIS AND MAINTENANCE OF THE INSTITUTE OF POLITICAL ASYLUM IN RUSSIAN FEDERATION

**A.E. NOVIKOVA**  
**A.M. ZHORNIK**

*Belgorod State National  
Research University*

*e-mail:*  
*novikova\_a@bsu.edu.ru*

This article analyzes the development of the institution of asylum in international and national law. The author's position regarding the content of this legal phenomenon, as well as areas to improve it in the Russian legislation.

Key words: law, institution, shelter, temporary shelter, asylum, refugees.