

УДК УДК 342.7

DOI: 10.17223/22253513/24/11

**О.О. Семенова**

## **ИНСТИТУТ ПРАВА УБЕЖИЩА В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ И КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ**

*Исследуется «эволюция» института права убежища Российской Федерации в конституционных проектах на основе анализа материалов работы Конституционной комиссии и Конституционного совещания.*

*Ключевые слова: институт права убежища, беженцы, права человека.*

Защита прав человека приобретает приоритетное значение в современном мире. Институт права убежища является одним из важнейших инструментов такой защиты.

Реакцией на уровне международного сообщества на трагические события двух мировых войн, когда уничтожение и изгнание происходило в огромных масштабах, становится признание, развитие и укрепление принципа уважения и защиты прав человека и основных свобод как высшей общечеловеческой ценности. Именно в послевоенный период заключается ряд универсальных международных соглашений, которые укрепили защиту прав человека, в том числе защиту прав беженцев [1–4]. Институт права убежища становится ответом международного сообщества на трагические вызовы современности, ответом на «грабеж» основных прав человека [5. С. 6].

На наш взгляд, в послевоенное время происходит переход от классического понимания права убежища как института защиты от преследований за политическую деятельность и убеждения (политическое убежище), навеянного буржуазными конституциями, к более широкому пониманию. Институт права убежища становится инструментом защиты не только политических беженцев, но и иных категорий вынужденных мигрантов, в частности, преследуемых по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе [2. Ст. 1]. Таким образом, если ранее институт права убежища имел политическую окраску и классовый характер, использовался государствами преимущественно в политических целях, то в послевоенный период данный институт приобретает общедемократический характер. Несмотря на то, что институт права убежища берет свое происхождение из норм внутригосударственного права, которое продолжительный период времени имело первостепенное значение и определяло содержание правового регулирования в данной сфере, в том числе в рамках международного сотрудничества, в послевоенный период приоритетное значение в правовом регулировании института убежища приобретает международное право, поскольку именно в принципах и нормах международного права институт права убежища получил новое общедемократическое содержание. Таким образом,

институт права убежища становится «минимальной гарантией» прав и свобод человека [5. S. 6], важнейшим достижением в области международно-правового сотрудничества и неотъемлемым элементом правовой системы любого демократического правового государства, принявшего соответствующие международно-правовые обязательства и провозгласившего приоритет прав и свобод человека.

Современный институт права убежища носит сложный, комплексный характер, поскольку его правовое регулирование связано с соотношением международного и внутригосударственного права. «Ядром» данного правового института является защита беженцев перед высылкой и депортацией в государство преследования, а также гарантия достойного человека существования [5. S. 7].

В 1992 г., в эпоху демократических реформ и в стремлении стать полноценным членом международного сообщества, Россия присоединилась к важнейшим международным документам в области защиты прав беженцев – Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. и Протоколу, касающемуся статуса беженцев, от 31 января 1967 г. [6]. 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием принимается Конституция Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 63 Конституции РФ 1993 г. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также действия, не признаваемые в Российской Федерации преступлением, выдача лиц, обвиняемых в преступлении, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации (ч. 2 ст. 63 Конституции РФ 1993 г.) [7].

Конституционные основы института права убежища явились предметом дискуссий разработчиков проекта Основного закона страны<sup>1</sup>. В качестве основы ч. 1 ст. 63 Конституции РФ 1993 г. была принята формулировка ч. 2 ст. 19 проектов Конституционной комиссии как наиболее емкая, поскольку содержит прямую отсылку к общепризнанным нормам международного права. В указанных проектах ч. 2 ст. 19 была сформулирована следующим образом: «Российская Федерация предоставляет право убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права и принятым на их основе федеральным законом» [9. С. 330; 10. С. 69]. В то же время предлагались и иные варианты конституционно-правового регулирования института убежища.

Самой гуманной с точки зрения объема предоставленных субъекту убе-

---

<sup>1</sup> Как справедливо отметил Н.В. Быков относительно необходимости закрепления конституционных основ института права убежища, «некогда более высокоразвитые страны приняли у себя такие дополнения к конституции, закону по отношению к менее развитым, то есть к нам. Сейчас мы, достигнув в определенной степени экономического и политического развития, принимаем такую же статью по отношению к менее развитым странам. То есть то же самое. Я считаю, что идет определенная преемственность в силу неравномерности развития стран. И мы теперь подключаемся в эту пирамиду. Мы, таким образом, тоже оказываем содействие тем, кто стоит по экономическому и политическому уровню развития ниже нашей страны» [8. С. 288].

жища прав и корреспондирующих этим правам обязанностей государства является формулировка ч. 2 ст. 17 проекта Конституции РФ от 21 февраля 1991 г., в которой закреплено: «Граждане других государств и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правом убежища» [11. С. 69]. Из содержания формулировки очевидно, что субъект наделяется безусловным правом на убежище на территории государства, а само право убежища закрепляется как один из конституционных принципов, неотъемлемый элемент внутрисоциального права, существующий независимо от того, приняты ли государством соответствующие международно-правовые обязательства в данной сфере<sup>1</sup>.

В проекте Конституции РФ от 16 сентября 1991 г. ч. 2 ст. 17, посвященная праву убежища, была сформулирована иначе: «Иностранцам и лицам без гражданства Российская Федерация предоставляет убежище в соответствии с нормами международного права» [11. С. 283]. Таким образом, принципиальным отличием от прежней формулировки является отказ от закрепления на конституционном уровне неотъемлемого права лица на убежище в Российской Федерации и отсылка при решении вопросов о предоставлении убежища к принятым государством международно-правовым обязательствам.

В проекте Конституции РФ от 2 марта 1993 г. разработчики вернулись к первоначальному варианту формулировки ч. 2 ст. 19 проекта Конституции РФ, подготовленного Конституционной комиссией в соответствии с постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 16.06.1990 г.<sup>2</sup> Данная концепция института права убежища в ходе последующих обсуждений в рамках работы Конституционной комиссии осталась неизменной [9. С. 330; 10. С. 69].

30 апреля 1993 г. в газете «Известия» президент опубликовал свой проект Конституции РФ. Праву убежища была посвящена ст. 28, согласно которой иностранцы, преследуемые за свою деятельность в пользу свободы и лишенные в своей стране основных прав и свобод, имеют в Российской Федерации право на убежище. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические, а также иные действия, не признаваемые законом Российской Федерации преступлением. Выдача лиц,

---

<sup>1</sup> В качестве примера подобной абсолютизации права на убежище можно привести формулировку ст. 16 (абз. 2 пр. 2) Основного закона ФРГ 1949 г. до конституционной реформы права убежища 1993 г.: «Политически преследуемые пользуются правом убежища» [12]. Данная формулировка явилась следствием сознательной реакции конституционного законодателя на расовые и политические преследования национал-социалистской Германии. Некоторые из членов принимавшего Основной закон Парламентского совета сами подверглись политическим преследованиям, испытали беззащитность и несправедливость на собственном опыте и хотели предоставить людям, которые однажды испытают такое же горе и судьбу, возможность получить убежище в свободной Германии. Поэтому право убежища сознательно оформлялось как не подлежащее никаким ограничениям основное право [13. С. 151; 14. С. 1–2]. Обращение к опыту ФРГ не случайно. При обсуждении конституционных основ института права убежища в Российской Федерации члены Конституционного совещания (Л.Б. Волков, К.А. Любарский) в качестве примера приводили именно опыт ФРГ – демократического правового государства на тот момент с почти полувековым опытом предоставления убежища [15. С. 85–86; 16. С. 318].

<sup>2</sup> «Статья 19 (2). Российская Федерация предоставляет право убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права и принятым на их основе федеральным законом» [17. С. 470; 9. С. 268].

обвиняемых в преступлении, осуществляется на основании федерального закона или международного договора [17. С. 17]. В данной формулировке гуманно предусмотрено право лица на предоставление политического убежища в России. При этом необходим факт осуществления преследований. В Президентском проекте практически дословно воспроизведена формулировка ч. 1 ст. 7 проекта Конституции РФ, подготовленного по решению Политсовета Российского движения демократических реформ и посвященного А.Д. Сахарову [18. С. 613].

На обсуждение Конституционного совещания рабочей комиссией по доработке проекта Конституции РФ было представлено два варианта поправок к ст. 28 Основного закона страны. Администрацией Курской области и А.И. Казанником было предложено ч. 1 ст. 28 Конституции РФ после слов «за свою» дополнить словами «политическую и общественную», исключив слова «в пользу свободы». Ю.З. Галин предложил ч. 2 ст. 28 Конституции РФ после слов «иные действия» дополнить словами «совершенные на территории другого государства», а после слова «обвиняемых» дополнить словами «другим государством» [17. С. 177]. В то же время на совещании в правительстве Москвы было указано, что разумнее использовать четкую формулу Конвенции о статусе беженцев (ст. 1 Конвенции): «жертвы преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений» [17. С. 361–362].

На заседании группы представителей местного самоуправления по доработке проекта Конституции от 7 июня 1993 г. был рассмотрен первый вариант поправок. Так, формулировка «в пользу свободы» подверглась критике как неконкретная, в отличие от формулировки «за политическую и общественную» (А.Г. Воронин), непонятная и не несущая ни смысловой, ни политической, ни правовой нагрузки (В.И. Тищенко). По мнению В.И. Тищенко, политическая и общественная деятельность также может осуществляться в пользу тоталитаризма, в то же время в демократическом государстве разделяют ту или иную общественную деятельность, связанную с его конституционным строем. По итогам голосования было принято решение передать формулировку статьи в рабочую комиссию для редакционной доработки [8. С. 287–288].

Решающее значение для формулировки окончательного варианта статьи, посвященной праву убежища, имели дискуссии в рамках состоявшегося 8 июня 1993 г. заседания группы представителей федеральных органов государственной власти и состоявшегося 9 июня 1993 г. заседания группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий по доработке проекта Конституции РФ. В ходе обсуждения представленных вариантов поправок внушительным большинством голосов было принято решение вместо формулировки ч. 1 ст. 28 Президентского проекта вернуться к варианту ч. 2 ст. 19 проекта Конституционной комиссии как наиболее гибкому. Так, по мнению В.М. Савицкого, формулировка проекта Конституционной комиссии наиболее нейтральная, содержит отсылку к общепризнанным нормам, международному праву, федеральным законам [15. С. 86]. А.Г. Голов предлагал при-

нять за основу ч. 2 ст. 19 проекта Конституционной комиссии, поскольку в ней создан механизм регулирования права убежища [16. С. 318].

В ходе последующих заседаний рабочей комиссии по доработке проекта Конституции РФ по предложению А.А. Котенкова была отредактирована норма, закрепляющая принцип невыдачи, в части распространения данного принципа не только на лиц, преследуемых за политические и иные действия, но и на лиц, преследуемых за политические убеждения. По предложению Б.С. Эбзеева слово «право» было исключено как излишнее и записано: «Российская Федерация предоставляет политическое убежище» [19. С. 215].

Итак, в основу ч. 1 ст. 63 Конституции РФ 1993 г. была положена формулировка ч. 2 ст. 19 проекта, разработанного Конституционной комиссией, в основу ч. 2 указанной статьи – формулировка ч. 2 ст. 28 Президентского проекта.

На наш взгляд, закрепление в Основном законе государства конституционных основ исключительно политического убежища не соответствует современному широкому общедемократическому пониманию института права убежища. Как важнейший элемент правовой системы демократического правового государства институт права убежища должен иметь единую конституционную основу, обеспечивающую защиту всех категорий беженцев в соответствии с принятыми Российской Федерацией международными обязательствами.

Необходимо отметить, что зачастую в литературе понятие «убежище» определяют исключительно как правовой институт защиты лиц, которые подверглись преследованиям по политическим мотивам [20. С. 3–24; 21. С. 98]. При этом убежище и статус беженца рассматривают как различные правовые институты, предусматривающие самостоятельные основания предоставления защиты и правовой статус лиц, которым такая защита предоставлена. Законодательство отдельных стран также разграничивает понятия «убежище» и «статус беженца» [22; 23], а по мнению А.Ю. Ястребовой, «нельзя разрывать связь института убежища как права предоставляющего его государства прежде всего с такой категорией лиц, как беженцы по политическим мотивам» [24. С. 132].

Некоторые из разработчиков проекта Основного закона страны придерживались схожей позиции, в связи с чем поправка, предложенная на совещании в правительстве Москвы, о закреплении четкой формулы Конвенции 1951 г. была отклонена как тематически другая, не относящаяся к институту права убежища в его политическом аспекте [15. С. 211; 16. С. 317]. В то же время высказывались и противоположные мнения [16. С. 317–318].

В обоснование позиции о современном общедемократическом смысле и назначении института права убежища следует отметить, что в международных документах говорится в целом об убежище без обозначения политического аспекта. Согласно ст. 14 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. каждый человек имеет право искать убежища от преследований в других странах и пользоваться этим убежищем [1]. Институтом международного права на сессии 1950 г. в Бате было принято следующее определение: «Убежище – защита, которую государство предоставляет на своей территории или в каком-либо другом месте, находящемся под контролем его органов, лицу,

прибывающему в поисках ее» [25. С. 15]. При этом в международных документах, в том числе в Заключениях исполнительного комитета УВКБ ООН, имеет место объединение понятий «предоставление убежища» и «предоставление статуса беженца» [26. Ст. 1; 27. С. 515–546].

На наш взгляд, использование государствами различных юридических форм признания и закрепления института права убежища не должно изменять существа предоставляемой защиты, которая должна осуществляться с соблюдением международных стандартов, имеющих отношение в целом к праву убежища в его современном общедемократическом понимании. Существование же во внутригосударственных законодательствах разграничений понятий «убежище» и «статус беженца» и соответственно различий в процедуре предоставления указанных форм защиты, а также в правовом статусе получивших ее лиц не противоречит Конвенции 1951 г., которая, устанавливая минимальные международные стандарты в области правовой защиты беженцев, отдаст на усмотрение государств-участников Конвенции 1951 г. создание наиболее благоприятных условий, а также регулирование процедуры предоставления убежища. Указанные формы защиты по содержанию означают предоставление лицу убежища, т.е. территориальной защиты от преследований с гарантиями невысылки и невыдачи. На наш взгляд, на уровне международного права понятие «убежище» как таковое обозначает форму защиты прав человека в ситуации преследований, а понятие «беженец» характеризует правовой статус лица, получившего убежище или имеющего основания для получения убежища. Таким образом, вне зависимости от вида убежища, которое предоставлено преследуемому на основании норм внутригосударственного права, при соответствии критериям Конвенции 1951 г. лицо является беженцем по смыслу международного права.

Итак, нормы ст. 63, п. «а» ст. 89 Конституции РФ 1993 г. закрепляют основы политического убежища в России и касаются только политических беженцев. При этом в целом общественные отношения по предоставлению убежища в России регламентируются Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 (в ред. от 07.12.2016 г.) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» и Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (с изменениями на 22.12.2014 г.).

Как справедливо отмечают некоторые авторы, правовое регулирование общественных отношений в связи с предоставлением убежища в Российской Федерации характеризуется применением различных по наименованию и правовому содержанию терминов, наличием коллизионных правовых норм, что обуславливает необходимость закрепления унифицированной дефиниции термина «убежище» и дифференциацию оснований предоставления различных видов убежища [22. С. 11, 13]. Учитывая значимость института права убежища как важнейшего инструмента защиты прав человека, представляется обоснованным сделать это на уровне федерального закона, закрепив в нем универсальную дефиницию термина «убежище» и виды убежища, включая основания, порядок их предоставления и правовой статус лиц, получивших убежище, с наибольшим или наименьшим режимом благоприятствования, как это предусматривает Конвенция 1951 г.

*Литература*

1. *Всеобщая декларация прав человека*. Принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.: сб. документов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 39–44.
2. *Конвенция о статусе беженцев* (Женева, 28 июля 1951 г.) // *Права человека*: сб. международных документов. М., 1986. С. 187–212.
3. *Протокол*, касающийся статуса беженцев, от 31 января 1967 г. // *Права человека*: сб. международных договоров. Т. I, ч. 2. Универсальные договоры. Нью-Йорк; Женева: ООН, 1994. С. 760–765.
4. *Декларация* о территориальном убежище (принята 14 декабря 1967 г. Резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН // *Права человека*: сб. международно-правовых документов. Мн.: Белфранс, 1999. С. 455–456.
5. *Kopp K. Asyl*. – Hamburg: Rotbuch-Verl, 2002. 95 S.
6. *Постановление* Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // *Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ*. 1992. № 49.
7. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (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. 4 авг. № 31. Ст. 4398.
8. *Конституционное совещание*. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 2. М.: Юрид. лит. Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. 495 с.
9. *Из истории* создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4, кн. 1 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. 1120 с.
10. *Из истории* создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4, кн. 2 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. 1104 с.
11. *Из истории* создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 2 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. 1120 с.
12. *Grundgesetz* für die Bundesrepublik Deutschland (23 Mai 1949) // *BGBl. I*. 1949. S. 1.
13. *Huber B. Ausländer- und Asylrecht*. München, 1983. 213 S.
14. *Neubauer M. Die Unterbringung und Wohnsituation von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland*. Köln, 1995. 415 S.
15. *Конституционное совещание*. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 3. М.: Юрид. лит. Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. 447 с.
16. *Конституционное совещание*. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 4. М.: Юрид. лит. Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. 479 с.
17. *Конституционное совещание*. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 1. М.: Юрид. лит. Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. 558 с.
18. *Из истории* создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 5 / под ред. О. Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. 1119 с.
19. *Конституционное совещание*. Стенограммы. Материалы. Документы (29 апреля – 10 ноября 1993 г.): в 20 т. Т. 16. М.: Юрид. лит. Администрации Президента Российской Федерации, 1995–1996. 271 с.
20. *Рыжов А.А.* Право политического убежища в Российской Федерации: Теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 24 с.
21. *Войцехович А.М.* О понятии института права убежища // *Советское государство и право*. № 4. 1981. С. 95–99.

22. Закон Украины от 22.09.2011 № 3773-VI «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» (с изменениями и дополнениями) // URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17?test=4/UMfPEGznhhwUB.ZivZ6OxANI4eQs80msh8Ie6> (дата обращения: 29.03.2017).

23. Закон Украины от 18.01.2001 № 2235-III (с изменениями и дополнениями) «О гражданстве Украины» // URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T012235.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012235.html) (дата обращения: 29.03.2017).

24. Ястребова А.Ю. Институт убежища и статус беженцев в международном праве // Сов. г-во и право. 1992. № 10. С. 130–136.

25. *The American journal of international Law*. 1951. Vol. 45. № 2. Suppl. P. 15–18.

26. *Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам* (24 сентября 1993 г., Москва) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 4. С. 43.

27. *Заключения* Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о международной защите // Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. А.В. Иванченкова; под ред. М.И. Левиной. Москва: ЮНИТИ: регион. предст-во УВКБ ООН в РФ; Будапешт: Colpi, 1997. 647 с.

28. *Сазон К.Д.* Право убежища в государствах-участниках Содружества Независимых Государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 32 с.

*Semenova Olga O.* Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

## INSTITUTE OF THE RIGHT TO ASYLUM IN THE DRAFTS OF CONSTITUTIONAL COMMISSION AND CONSTITUTIONAL MEETING

Key words: institute of right to asylum, refugees, human rights.

The institute of the right to asylum is one of the most important instruments for the protection of human rights. According to the author, in post-war time, there is a transition from classical understanding of the right to asylum as the institute of protection against persecutions for political activity and beliefs (political asylum) inspired by bourgeois constitutions, to a broader understanding. The institute of the right to asylum gains all-democratic character, and crucial importance in its regulation belongs to international law.

Constitutional foundations of the institute of right to asylum were a subject of discussions for draftspersons of the country Constitution. As the basis for Part 1, Article 63 of the Constitution of the Russian Federation 1993 was accepted the wording of Part 2, Article 19 of the draft of the Constitutional commission as the most concise one since it contains direct reference to the universally recognized norms of international law. At the same time during discussions of the draft Constitution of the country, other options for regulation of the constitutional foundations of the institute of right to asylum were proposed. For example, Article 28 of the Presidential project was devoted to the right to a political asylum. The Administration of Kursk region and A. I. Kazannik proposed to add words "political and public" to Part 1, Article 28 after the words "for their" and to excluded the words "in favor of freedom". At a meeting in the government of Moscow, it was specified that it is more reasonable to use an accurate formula of the Convention on the status of refugees (Article 1 of the Convention): "the victims of persecutions on the basis of race, religion, nationality, belonging to a certain social group and political convictions". Following the results of discussion of the presented versions of amendments it was decided to return to the version of Part 2, Article 19 of the Constitutional commission draft instead of the wording of Part 1, Article 28 of the Presidential project, the former version being more flexible.

Despite modern broad all-democratic understanding of the institute of right to asylum and the universal wording of Part 2, Article 19 of the draft of the Constitutional commission which dealt with the right to asylum in general, without reference to a political aspect, it was specified during subsequent meetings of the working commission on completion of the draft Constitution of the Russian Federation that the Russian Federation grants a political asylum.

According to the author, the institute of right to asylum as the most important element of legal system of a democratic constitutional state must have a unified constitutional and legal basis providing protection to all categories of refugees according to international obligations of Russia. At the same time, the existence of distinctions between concepts "shelter" and "status of the refugee" in national legislation, distinctions in legal status and the procedure of granting the specified forms of protection does not contradict the Convention of 1951. Having established the minimum international standards

in the field of legal protection of refugees, the Convention of 1951 created more favorable conditions, and regulations of the procedure for granting a shelter to the discretion of signatory states.

### References

1. UNO. (1998) *Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka. Prinyata i provozglashena General'noy Assambleey OON 10 dekabrya 1948 g.* [The Universal Declaration of Human Rights. Adopted and proclaimed by the UN General Assembly on December 10, 1948]. Moscow: NORMA-INFRA-M. pp. 39–44.
2. Shestakov, L.N. (ed.) *Prava cheloveka: sb. mezhdunarodnykh dokumentov* [Human Rights: Collection of international documents]. Moscow: Moscow State University. pp. 187–212.
3. UNO. (1994) *Protokol, kasayushchiysya statusa bezhentshev, ot 31 yanvarya 1967 g.* [Protocol relating to the Status of Refugees, dated January 31, 1967]. In: *Prava cheloveka: sb. mezhdunarodnykh dogovorov* [Human Rights: Collection of International treaties]. Vol. 1(2). New York; Geneva: United Nations. pp. 760–765.
4. UNO. (1999) *Deklaratsiya o territorial'nom ubezhishche (prinyata 14 dekabrya 1967 g. Rezolyutsiyey 2312 (XXII) General'noy Assamblei OON* [The Declaration on Territorial Asylum (adopted on December 14, 1967, by Resolution 2312 (XXII) of the UN General Assembly)]. In: Shcherbov, V.V. (ed.) *Prava cheloveka: sb. mezhdunarodno-pravovykh dokumentov* [Human Rights: Collection of International Legal Instruments]. Minsk: Belfrans. pp. 455–456.
5. Kopp, K. (2002) *Asyl*. Hamburg: Rotbuch-Verl..
6. Supreme Council of the Russian Federation. (1992) Decree No. 3876-1 of the Supreme Council of the Russian Federation of November 13, 1992, “On the Accession of the Russian Federation to the Convention on the Status of Refugees and the Protocol Relating to the Status of Refugees”. *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*. 49. (In Russian).
7. Russian Federation. (2014) The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of December 30, 2008, No. 7-FKZ of December 30, 2008, of February 5, 2014 № 2-FKZ, from November 21, 2014, № 11-FKZ). *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 31. Art. 4398. (In Russian).
8. Administration of the President of the Russian Federation. (1993) *Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty (29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g.): v 20 t.* [Constitutional meeting. Transcripts. Materials. Documents (April 29 – November 10, 1993): in 20 vols]. Vol. 2. Moscow: Yurid. lit. Administratsii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, 1995–1996.
9. Rumyantsev, O.G. (ed.) (2008a) *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya Komissiya. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.): v 6 t.* [From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission. Transcripts, materials, documents (1990–1993): in 6 vols]. Vol. 4(1). Moscow: Volters Kluver.
10. Rumyantsev, O.G. (ed.) (2008b) *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya Komissiya. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.): v 6 t.* [From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission. Transcripts, materials, documents (1990–1993): in 6 vols]. Vol. 4(2). Moscow: Volters Kluver.
11. Rumyantsev, O.G. (ed.) (2008c) *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya Komissiya. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.): v 6 t.* [From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission. Transcripts, materials, documents (1990–1993): in 6 vols]. Vol. 2. Moscow: Volters Kluver.
12. Germany. (1949) *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (23 Mai 1949)* [Basic Law for the Federal Republic of Germany (May 23, 1949)]. *BGBI*. 1. 1949. p. 1.
13. Huber, B. (1983) *Ausländer- und Asylrecht* [Aliens and asylum law]. Munich: Luchterhand.
14. Neubauer, M. (1995) *Die Unterbringung und Wohnsituation von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland* [The accommodation and housing situation of refugees in the Federal Republic of Germany]. Cologne: University of Cologne.
15. Administration of the President of the Russian Federation. (1995–1996) *Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty (29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g.): v 20 t.* [Constitutional meeting. Transcripts. Materials. Documents (April 29 – November 10, 1993): in 20 vols]. Vol. 3. Moscow: Yurid. lit. Administratsii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, 1995–1996.
16. Administration of the President of the Russian Federation. (1995–1996) *Konstitutsionnoe*

*soveshchanie. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty (29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g.): v 20 t.* [Constitutional meeting. Transcripts. Materials. Documents (April 29 – November 10, 1993): in 20 vols]. Vol. 4. Moscow: Yurid. lit. Administratsii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, 1995–1996.

17. Administration of the President of the Russian Federation. (1995–1996) *Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty (29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g.): v 20 t.* [Constitutional meeting. Transcripts. Materials. Documents (April 29 – November 10, 1993): in 20 vols]. Vol. 1. Moscow: Yurid. lit. Administratsii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, 1995–1996.

18. Rumyantsev, O.G. (ed.) (2008d) *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya Komissiya. Stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.): v 6 t.* [From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission. Transcripts, materials, documents (1990–1993): in 6 vols]. Vol. 5. Moscow: Volters Kluver.

19. Administration of the President of the Russian Federation. (1995–1996) *Konstitutsionnoe soveshchanie. Stenogrammy. Materialy. Dokumenty (29 aprelya – 10 noyabrya 1993 g.): v 20 t.* [Constitutional meeting. Transcripts. Materials. Documents (April 29 – November 10, 1993): in 20 vols]. Vol. 16. Moscow: Yurid. lit. Administratsii Prezidenta Rossiyskoy Federatsii, 1995–1996.

20. Ryzhov, A.A. (2002) *Pravo politicheskogo ubezhishcha v Rossiyskoy Federatsii: Teoretiko-pravovoy aspekt* [The right of political asylum in the Russian Federation: Theoretical and legal aspect]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

21. Voytsekhovich, A.M. (1981) O ponyatii instituta prava ubezhishcha [On the concept of the institution of the right for asylum]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 4. pp. 95–99.

22. Ukraine. (2011) *Zakon Ukrainy ot 22.09.2011 № 3773-VI “O pravovom statuse inostrantsev i lits bez grazhdanstva” (s izmeneniyami i dopolneniyami)* [Law of Ukraine No. 3773-VI of September 22, 2011, “On the legal status of aliens and stateless persons” (with amendments and additions)]. [Online] Available from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17?test=4/UMfPEGznhhwUB.ZivZ6OxAHI4eQs80msh8le6>. (Accessed: 29th March 2017).

23. Ukraine. (2001) *Zakon Ukrainy ot 18.01.2001 № 2235-III (s izmeneniyami i dopolneniyami) “O grazhdanstve Ukrainy”* [Law of Ukraine No. 2235-III of January 18, 2001, (with amendments and additions) “On Citizenship of Ukraine”]. [Online] Available from: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T012235.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012235.html). (Accessed: 29th March 2017).

24. Yastrebova, A.Yu. (1992) Institut ubezhishcha i status bezhentsev v mezhdunarodnom prave [The institute of asylum and the status of refugees in international law]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 10. pp. 130–136.

25. Institute of International Law. (1951) Institute of International Law: Resolutions Adopted at its Bath Session, September, 1950. *The American Journal of International Law*. 45(2). Suppl. pp. 15–18. DOI: 10.2307/2213924

26. Council of Heads of State and the Council of CIS Heads of Governments. (1993) *Soglasenie o pomoshchi bezhentsam i vynuzhdennym pereselentsam (24 sentyabrya 1993 g., Moskva)* [Agreement on Assistance to Refugees and Forced Migrants (September 24, 1993, Moscow)]. *Sodruzhestvo*. 4. pp. 43.

27. UNO. (1997) *Zaklyucheniya Ispolnitel'nogo komiteta UVKB OON po voprosu o mezhdunarodnoy zashchite* [Conclusions of the UNHCR Executive Committee on the issue of international protection]. In: Goodwin-Gill, G.S. *Status bezhentsa v mezhdunarodnom prave* [Refugee status in international law]. Translated from English by A.V. Ivanchenkov. Moscow: YuNITI; Budapest: Colpi.

28. Sazon, K.D. (2014) *Pravo ubezhishcha v gosudarstvakh-uchastnikakh Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv* [The right for asylum in the states-participants of the Commonwealth of Independent States]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.