

УДК 341.215.43

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАДМИССИИ
И ПРИМЕНЕНИЕ УНИВЕРСАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПО ОТНОШЕНИЮ К ИНОСТРАННЫМ
ГРАЖДАНАМ (С УЧЁТОМ ОПЫТА РФ)**

А.Ю. Ястребова

*Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации,
г. Москва, 119992, Россия*

Аннотация

Целью работы является изучение существующих международно-правовых основ института реадмиссии, а также анализ двусторонних и многосторонних международных договоров в сфере миграции на предмет соблюдения в них основных прав и свобод человека. Особое внимание уделяется применению механизма реадмиссии к иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые имеют основания опасаться возвращения в государство происхождения. При таких условиях данные лица подпадают под действие принципа невысылки как потенциальные беженцы или лица, ищущие убежище, и в отношении них устанавливаются специальные процедуры признания статуса. Автор приходит к выводу, что государства должны сочетать международно-правовые инструменты предупреждения незаконной миграции и соблюдение общепризнанных стандартов прав человека, что должно быть отражено в содержании договоров о реадмиссии.

Ключевые слова: реадмиссия; международные двусторонние договоры; универсальные права и свободы человека; статус беженцев и лиц, ищущих убежище; международно-правовые механизмы регулирования миграции

Содержание международных договоров о реадмиссии можно рассматривать как «взаимные обязательства государств принять обратно своих граждан, граждан третьих стран или лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории другой договаривающейся стороны» [1]. Международно-правовой механизм реадмиссии предполагает взаимные действия заинтересованных государств и не может быть применён в одностороннем порядке.

Российская Федерация активно прибегает к двусторонним механизмам реадмиссии, заключив соответствующие договоры со странами, входящими в Шенгенское пространство (Норвегия, Швейцария, Исландия, Испания, Португалия и др.), и государствами СНГ (Узбекистан, Киргизия, Армения и др.) (см. ДФМС). Действует Соглашение о реадмиссии 2006 г., сторонами которого являются РФ и Европейское сообщество (С1). В 1998 г. было подписано Соглашение

о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией, статья 6 которого обязывает стороны обмениваться информацией обо всех соглашениях о въезде-выезде и миграции с третьими государствами (С2). Программа сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 гг., принятая 10 ноября 2008 г. решением Совета глав государств, содержит рекомендацию завершить к этому периоду процесс заключения двусторонних соглашений о реадмиссии в рамках СНГ (п. 1.1.3 ПС). Кроме того, в российском законодательстве также предусмотрены такие формы принудительного возвращения незаконных мигрантов, как административное выдворение и депортация (см. КоАП РФ).

Передача властям РФ государствами – членами ЕС незаконно выехавших с её территории иностранных граждан, которые прибыли туда из стран СНГ, предполагает заключение Россией двусторонних договоров о реадмиссии со странами происхождения таких лиц. К настоящему моменту многосторонний договор СНГ по поводу осуществления реадмиссии в рамках единого безвизового пространства отсутствует. Процедура реадмиссии будет эффективной, если все государства, по территории которых проходило передвижение иностранных граждан, ей подвергшихся, будут иметь соответствующие международные договоры, согласно которым эти лица в итоге должны быть возвращены в страну, откуда они первоначально выехали. Однако статья 5 Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 г. таких обстоятельств не учитывает.

Л.В. Андриченко предлагает на региональном уровне «установить чёткие, прозрачные и справедливые правила в отношении возвращения, выдворения, использования принудительных мер, временного задержания и повторного въезда лиц, незаконно находящихся в странах-участницах договора» [2, с. 21]. Кроме того, она указывает на необходимость включить в проект договора СНГ о реадмиссии минимальные стандарты обращения с такими лицами и поощрение их добровольного возвращения в страны происхождения, справедливо замечая, что наличие безвизового режима не препятствует подготовке данного договора [2, с. 21]. На наш взгляд, реализация этого предложения повысит эффективность информационной базы по миграции на уровне СНГ и системы выявления незаконно въехавших и пребывающих мигрантов. Кроме того, следует установить определённые региональные международно-правовые стандарты содержания лиц, подвергшихся реадмиссии, и порядок обращения их к властям принимающей стороны с ходатайством о возвращении в страну гражданства или о признании иного правового статуса (беженца или лица, получившего убежище) на её территории.

И.В. Плюгина, принимая во внимание условия безвизового сотрудничества стран СНГ, замечает, что «если России в порядке реадмиссии будет передан гражданин такого государства, то принудительно выдворить его на родину невозможно, поскольку на территории Российской Федерации он находится на законных основаниях» [3, с. 120]. Данный автор ссылается на Конвенцию СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г., согласно которой иностранный гражданин на территории государств-участников подлежит выдворению только во исполнение законно принятого решения и должен иметь возможность изложить свои доводы против него [3, с. 120].

Представляется, что положение о законных основаниях выдворения лица выступает универсальным международно-правовым стандартом для принимающего государства по отношению к иностранным гражданам. Подобную норму о запрете коллективной высылки иностранцев содержит и ст. 4 Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – ЕКПЧ). Совместное решение государства приёма (транзита) и государства гражданства о применении реадмиссии в каждом конкретном случае, согласно содержанию действующего международного договора, можно считать достаточным для исполнения законно принятого одной из его сторон акта о реадмиссии. Поэтому её правомерность в процедурном контексте не вызывает сомнений. На наш взгляд, большее внимание стоит уделить тому, подпадает ли данный иностранный гражданин или лицо без гражданства под действие договора о реадмиссии или же имеет такой правовой статус, который является самостоятельным предметом международно-правового регулирования.

Согласно сложившейся практике безвизовое передвижение не отменяет необходимости взаимного миграционного учёта иностранных граждан и заполнения ими миграционных карт при въезде. Пребывание безвизовых категорий мигрантов на территории РФ после их реадмиссии не может признаваться законным, если заявленной целью их первоначального въезда было пребывание в России для трудоустройства, получения образования, по семейным обстоятельствам и т. д. Исключение составляет правомерный транзит иностранных граждан через территории государств – участников соглашений о реадмиссии, когда эти лица находятся здесь проездом в другие страны¹.

Однако иностранные граждане, указав перечисленные цели въезда на территорию РФ и даже подтвердив их соответствующими документами, могут скрывать истинные цели миграции, которые выражены в использовании территории России как коридора для незаконного выезда в европейские государства, что в итоге приводит к применению в отношении их процедуры реадмиссии. Подобные миграции представляют угрозу безопасности принимающего государства вне зависимости от визового или безвизового порядка их осуществления. Статья 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ предусматривает возможность принятия властями решения о нежелательности пребывания (проживания) в РФ таких иностранных граждан и лиц без гражданства и их обязанность выехать за её пределы (114-ФЗ). В соответствии с ч. 5 указанной статьи, если иностранные граждане не покинули территорию РФ в установленный срок, к ним применяется депортация. Согласно ст. 6 Соглашения между Правительствами Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана о взаимных безвизовых поездках граждан (С4) последние в случае нарушения правил пребывания на территории страны приёма несут ответственность согласно её национальному законодательству. Кроме того, подп. 2 ст. 26 Федерального закона № 114-ФЗ устанавливает запрет въезда в РФ иностранным

¹ Такая норма содержится, например, в Соглашении между Правительством РФ и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии 2007 г. (С3). Подпункт а п. 2 ст. 3 данного Соглашения исключает реадмиссию иностранцев или апатридов в РФ, если лицо находилось в транзитной зоне международного аэропорта на территории РФ.

гражданам, которые сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания. Подпункт 2 ст. 27 распространяет этот запрет, действующий в течение пяти лет, на тех лиц, которые в период своего предыдущего пребывания в РФ находились здесь вследствие их передачи иностранным государством по международному договору о реадмиссии.

Директива Европейского Парламента и Совета ЕС 2008/115/ЕС от 16 декабря 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран» направлена на заключение ЕС общих соглашений о реадмиссии, а также на инициирование подобных двусторонних договоров государств-членов с третьими странами (п. 7 ДЕП). Однако эксперты Международной организации по миграции (далее – МОМ) отмечают общие недостатки международно-правового регулирования реадмиссии:

- зачастую отсутствуют договоры, которые транзитные страны должны иметь со странами происхождения подлежащих реадмиссии иностранцев;
- существует проблема идентификации лиц, подлежащих реадмиссии;
- некоторые положения, предусмотренные такими договорами, могут оказаться менее эффективными, чем ранее заложенные принципы взаимодействия заинтересованных государств;
- широкое внедрение соглашений о реадмиссии «может уменьшить желание стран происхождения принимать и идентифицировать своих граждан, не имея формального соглашения» [4, с. 24].

По нашему мнению, общей целью международно-правового регулирования является придание цивилизованности любому виду миграции и определение её законных оснований и условий для блага самих же иностранных граждан. Исходя из этого, обязанность государства гражданства принимать обратно собственных граждан существует в международном и конституционном праве самостоятельно, и она действует, даже если нет соответствующего международного договора. Указанная обязанность проявляется как в институте реадмиссии, так и в двусторонних договорах государств о выдаче и экстрадиции, об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, об урегулировании вопросов двойного гражданства и т. д.

При реадмиссии речь идёт о приёме государствами не только собственных граждан, но и транзитных мигрантов, в отношении которых установлен особый международно-правовой статус иностранцев, подвергшихся этой процедуре, что предполагает дополнительные условия их идентификации. Таким образом, право государства на выдворение лиц, не являющихся его гражданами, есть «суверенное полномочие государства в части регулирования миграции» [4, с. 16], в то же время его обязательство принять своих граждан не зависит от наличия соглашения о реадмиссии.

На наш взгляд, любой вид незаконной миграции, исключая особые обстоятельства въезда беженцев и лиц, ищущих убежище, опасен для самого индивида тем, что представляет собой правонарушение с позиции принимающего государства. Даже при беспрепятственном возвращении незаконных мигрантов в государство гражданства последствия этого правонарушения выражаются в административном запрете на повторный въезд и занесении в базы данных нежелательных

для въезда и пребывания иностранцев на национальном и/или региональном уровне. Так, за девять месяцев 2015 г. Федеральной миграционной службой России был закрыт въезд на территорию РФ для 378 278 иностранных граждан и лиц без гражданства². С точки зрения международного права этот запрет – проявление суверенитета государства в контексте его национальной безопасности.

Выражая классический позитивистский подход к правам человека, Г.С. Хван пишет: «...Непосредственная защита прав человека всё же остаётся внутригосударственным делом, так как только государство с помощью норм национального права и внутренних механизмов и процедур может предоставить своим гражданам всю полноту принадлежащих им прав» [5, с. 50–51]. Исходя из своих международных обязательств в области прав человека, государство пребывания должно обеспечить механизмы их реализации также для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Современная доктрина прав человека расширяет классическое понимание государственного суверенитета. Е.Г. Зинков, обращаясь к эволюции теории права, замечает, что сегодня в сферу публично-властных отношений сознательно введён «принцип правового равенства, в котором усматривается правосубъектность индивида как носителя прав и свобод человека» [6, с. 88]. В большей степени этот тезис может быть применён к естественным, неотъемлемым правам человека. Признавая за последними такое свойство, как экстерриториальность, Ю.В. Куракина указывает на то, что они «существуют независимо от их государственного признания и закрепления, следовательно, они не “привязаны” к территории какого-либо государства, а человек является их обладателем объективно» [7, с. 120]. Представляется, что индивид, которому запрещён въезд в одно государство или группу государств, теоретически оставляет за собой право на передвижение в другие страны мира.

Конституционно-правовой подход, основанный на толковании понятия свободы передвижения внутри страны, не применим в случае пересечения индивидом международных границ. По нашему мнению, термин *свобода передвижения* в международном праве следует заменить на *право на миграцию*, поскольку суверенитет государства является преобладающим в отношении правил приёма иностранных граждан и лиц без гражданства на его территории.

Е.С. Смирнова, анализируя основы правового статуса иностранцев, отмечает, что «большинство прав мигрантов определено на национальном уровне. Международные нормы только регулируют отношения между государствами и не относятся непосредственно к индивидууму, однако своего рода формой закона между нациями может служить то, что каждое государство вправе потребовать, чтобы права его граждан за рубежом уважались» [8, с. 472]. При современном уровне интеграции государств, как указывает данный автор, «возможна в максимальной степени реализация прав человека применительно к иностранцу» [8, с. 494].

Представляется, что осуществить процедуру возвращения собственных граждан для государства проще, чем добиваться защиты их прав в стране приёма. Поэтому договоры о реадмиссии сегодня получают большее распространение.

² См. сведения по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2015 г. (https://гувм.мвд.рф/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedeniya_po_migracionno/item/57508/57519/).

ние, чем, например, двусторонние соглашения о правовом статусе трудящихся-мигрантов или о приёме соотечественников-репатриантов. Процедуры реадмиссии предполагают упрощённое решение вопроса о прекращении пребывания незаконных мигрантов на территории иностранных государств, они не ставят перед участниками такой глобальной цели, как общее предупреждение незаконной межгосударственной миграции.

Рeadмиссия выступает правовым оформлением быстрого и удобного для стран приёма возвращения незаконно пребывающих иностранцев в государства гражданства, постоянного проживания или транзита. Волеизъявление мигрантов в правоотношениях договаривающихся государств по поводу реадмиссии не учитывается. Для них, как правило, предусмотрены только общие гарантии в области естественных прав и свобод. Право свободно возвращаться в свою страну, закреплённое в ч. 4 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (МП), здесь игнорируется, так как предметом договоров о реадмиссии является принудительная и контролируемая государствами-участниками репатриация.

Эксперты МОМ отмечают, что «международная практика не выделяет реадмиссию как самостоятельный правовой институт и, соответственно, в актах национальных законодательств иностранных государств реадмиссия не урегулирована, оставаясь исключительно категорией международного права. С точки зрения международной практики реадмиссия представляет собой лишь технический механизм, используемый при реализации решения о принудительном удалении иностранного гражданина или лица без гражданства с территории государства» [9, с. 69]. Напротив, О.С. Кажаяева рассматривает реадмиссию в качестве института, принадлежащего «к сложному межотраслевому комплексу международно-правового регулирования миграции», из чего вытекает «ряд поднимаемых реадмиссией... вопросов теоретического порядка, связанных с проблематикой прав человека, защитой беженцев и т. д.» [10, с. 22].

По нашему мнению, реадмиссия выступает международно-правовым механизмом принудительного возвращения иностранных граждан в государство происхождения или транзита. Что касается смежных вопросов, например, специального международно-правового статуса беженцев и лиц, ищущих убежище, или универсальных стандартов прав человека, то они затрагиваются договорами о реадмиссии в той степени, в какой исключают её применение или вводят определённый порядок её проведения. Поэтому говорить о реадмиссии как о части комплексного международно-правового механизма регулирования миграции преждевременно, данный институт к настоящему моменту регламентирован частично и нуждается как минимум в кодификации на региональном уровне.

Процедуры реадмиссии позволяют Российской Федерации возвращать незаконных мигрантов не только в государство гражданства, но и в ту страну, с территории которой они въехали в РФ. Основанием для осуществления реадмиссии является запрос (ходатайство), адресованный одной стороной договора другой, проверка его правомерности и принятие ФМС России соответствующего решения, с которым лицо должно быть ознакомлено. Помещение иностранных граждан, подлежащих депортации или реадмиссии, в специальные учреждения, где они содержатся до исполнения соответствующих решений, должно производиться

органами ФМС только по решению суда, что закреплено ст. 264.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ).

Негативным примером принудительного возвращения стали действия иммиграционных властей Италии по выдворению с острова Лампедуза вынужденных мигрантов, прибывших туда морским путём из Ливии в 2011 г.³ Известные события масштабной гражданской войны и проведение силами НАТО миротворческой операции ООН в Ливии уже тогда повлияли на увеличение вынужденной миграции из этой североафриканской страны.

В связи с этим подчеркнём, что согласно содержанию вышеуказанной Директивы 2008/115/ЕС беженцы и лица, ищущие убежище, автоматически исключаются из-под действия договоров о реадмиссии и не подлежат иным видам принудительного возвращения (п. 9 и 23, ст. 1 и ч. 5 ст. 11 ДЕП). Тем не менее власти Италии, осуществляя депортацию, ссылались на действие двустороннего Договора между Ливией и Италией о дружбе, сотрудничестве и взаимодействии от 30 августа 2008 г., подписанного в Бенгази, который включал ряд положений о мерах по предупреждению незаконной миграции и о возврате мигрантов в страну происхождения. Итальянские военно-морские подразделения, невзирая на заявления людей об опасности возвращения, осуществили его принудительно и передали ливийских мигрантов в руки властей, отобрав перед этим их идентификационные документы [11].

У. Наззаро, комментируя эту ситуацию, указывает, что реализации двустороннего договора 2008 г. препятствовали следующие положения:

- запрет на выдачу или высылку беженцев (ч. 1 ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. (КСБ));
- запрет бесчеловечного или унижающего достоинства обращения (ст. 3 ЕКПЧ);
- запрет коллективной высылки иностранцев (ст. 4 Протокола № 4 к ЕКПЧ);
- право человека на эффективные средства правовой защиты (ст. 13 ЕКПЧ)⁴.

Италия является участником всех вышеперечисленных международных договоров, и вынесенное Европейским судом по правам человека (далее – ЕСПЧ) решение по этому делу от 23 февраля 2012 г. подтвердило приоритет их действия [11, с. 93–94].

Учитывая практику ЕСПЧ по делам о высылке иностранных граждан, Е.М. Переплеснина отмечает, что российские судьи при разрешении дел о нарушениях миграционного законодательства должны «исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства установленной меры ответственности, а также из её соразмерности целям миграционного законодательства, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства» [12, с. 20]. От судьи требуется глубокое понимание «системы гражданских прав человека, защищаемых в соответствии с международными

³ См., например, статью «Италия возвращает на родину нелегалов с острова Лампедуза», опубликованную 30 марта 2011 г. на информационном портале «Известия» (<http://izvestia.ru/news/487969>).

⁴ Итальянский учёный-правовед лишь в общей форме упоминает существующие в этих актах запреты. Ссылки на конкретные нормы указанных международно-правовых актов сделаны нами. – А.Я.

правовыми стандартами» [12, с. 20]. В свою очередь, Н.В. Варламова обращает внимание на содержание ст. 1 ЕКПЧ, где предусмотрена обязанность государств-участников обеспечить содержащиеся в настоящей Конвенции права и свободы каждому лицу, находящемуся под их юрисдикцией, «независимо от его гражданства или статуса, т. е. не только своим гражданам и гражданам других государств-участников, но также и гражданам государств, не являющихся сторонами Конвенции, и лицам без гражданства» [13, с. 350].

По нашему мнению, реадмиссия, выдворение и депортация иностранных граждан не могут рассматриваться как эффективные меры предупреждения незаконной миграции. Эти формы принудительного возвращения иностранных граждан в страну происхождения или транзита способствуют исключительно обеспечению безопасности принимающего государства и прекращению незаконного пребывания мигрантов. Существуют международно-правовые основания, способные противодействовать автоматическому возвращению иностранных граждан или лиц без гражданства, к которым относятся, например, принцип единства/воссоединения членов семьи (п. b ч. 1 «Контакты между людьми» раздела «Сотрудничество в гуманитарных и других областях» ЗА СБСЕ) или опасение преследования в своей стране (ч. 1 ст. 33 КСБ). Наличие у лица подобных оснований должно отменять саму возможность принудительного возвращения, так как предполагает применение особой международно-правовой защиты.

Иммиграционные власти, которые являются ответственными за реализацию договоров реадмиссии, не призваны гарантировать соблюдение основных прав и свобод человека по содержанию таких договоров. Их функции сводятся к исполнению процедуры реадмиссии, выявлению и идентификации иностранных граждан, подлежащих ей. В то же время в особенной защите нуждается такая категория, как недокументированные вынужденные мигранты. Вышеприведённый пример с ливийскими гражданами в Италии говорит о явном пренебрежении заявленными ходатайствами об убежище и опасениями людей по поводу возвращения в государство гражданства. Как уже было отмечено, именно государства – члены ЕС сегодня выступают инициаторами договоров о реадмиссии незаконно пребывающих иностранных граждан из стран Ближнего Востока и Северной Африки. Это подтверждается специальным саммитом Европейского Совета, состоявшимся в апреле 2015 г., на котором было предложено инициировать такие договоры с третьими странами как на уровне ЕС, так и на уровне отдельных государств-членов (VSM).

Помимо реадмиссии, возможно одностороннее применение такого правового инструмента, как депортация нежелательных для государства пребывания иностранных граждан. Это средство зачастую используют страны Балтии по отношению к постоянно проживающим на их территории российским гражданам, которые по тем или иным причинам стали нежелательными лицами для властей. К ним применяется принудительная депортация по формальному основанию – непродление иммиграционным ведомством вида на жительство. Так, при рассмотрении Европейским судом по правам человека в 2003 г. дела семьи Сливенко против Латвии выявлено нарушение ст. 8 Европейской конвенции о правах и основных свободах человека 1950 г. (вмешательство в частную жизнь). Татьяна и Карина Сливенко были высланы из государства, с которым «у них

установились прочные личные, социальные и экономические связи, являющиеся неотъемлемой составной частью личной жизни каждого человека» [14, с. 276]. Формальным основанием для указанных действий латвийских властей послужило то, что Николай Сливенко, отец Татьяны, являлся советским военнослужащим, вышедшим в отставку в 1986 г., и члены его семьи поэтому могли представлять угрозу национальной безопасности страны.

Другой пример разъединения членов семьи и депортации представляет собой дело Викуловых против Латвии, поступившее в ЕСПЧ в 2004 г. Бывший военнослужащий советской армии Сергей Викулов, будучи российским гражданином, а также его жена и сын были лишены латвийского вида на жительство и подверглись аннулированию регистрации. В 2003 г. семью Викуловых незаконно выслали из государства постоянного проживания, разлучив при этом с их дочерью Яной, которая осталась в Латвии [14, с. 277–278]. В обоих случаях РФ выступила в ЕСПЧ третьей стороной, поддерживая своих граждан, чьи права были грубо нарушены в другом государстве – участнике ЕКПЧ.

Представляется, что не входящие в уязвимую с точки зрения международного права категорию беженцев или лиц, ищущих убежище, иностранные граждане, постоянно проживающие за пределами своего государства, нуждаются в применении активной консульской защиты с его стороны. Кроме того, необходимо требовать от государства проживания соблюдения конституционно-правовых норм, гарантирующих недискриминацию и равенство обращения, и определять соответствие им вынесенного в отношении таких лиц административного или судебного решения о нежелательности пребывания.

Особое внимание государства – члены ЕС сегодня уделяют африканской и ближневосточной миграции в страны, имеющие выход к Средиземному морю и Атлантике (Италия, Греция, Испания). Большое количество и скученное размещение вынужденных мигрантов приводят к их активным выступлениям и конфликтам с муниципальными властями, как это произошло в августе 2015 г. на стадионе греческого острова Кос⁵ и в лагере для беженцев в пригороде Парижа Венсене⁶. Кроме того, проникновение мигрантов из Эфиопии, Эритреи, Афганистана, Судана, Сирии и Ливии на территорию других государств – членов ЕС (Германии, Австрии, Швеции, Великобритании) ставит проблему легализации их пребывания и вызывает широкие протесты населения против их нахождения и последующей интеграции⁷.

По нашему мнению, государства – члены ЕС, где имеются подобные беспорядки, вправе применить ст. 2 Конвенции о статусе беженцев 1951 г., где на последних возложено общее обязательство подчинения законам, распоряжениям и мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка в государстве приёма (КСБ). Кроме того, возможно применение к таким лицам высылки по соображениям государственной безопасности или общественного порядка

⁵ См., например, статью «Греция направила отряд полиции на Кос из-за ситуации с мигрантами», опубликованную 18 августа 2015 г. на информационном портале «РИА Новости» (<http://ria.ru/world/20150812/1180056691.html>).

⁶ <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2648864>.

⁷ См., например, статью «На акцию против миграционной политики в Берлине пришли 5 тысяч человек», опубликованную 7 ноября 2015 г. на информационном портале «РИА Новости» (<http://ria.ru/world/20151107/1315888778.html>).

с предоставлением им законного права на въезд в другую страну (ч. 1 и 3 ст. 32 КСБ). Беженцы при этом рассматриваются как угроза безопасности страны, в которой они находятся (ч. 2 ст. 33 КСБ). Считаем, что власти принимающих стран должны вынести соответствующие административные решения о депортации по результатам совершённых мигрантами правонарушений. При этом, если будет установлено, что им грозит преследование или опасность для жизни или физической неприкосновенности на родине, государство первого приёма может договориться об их переезде (с помощью Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев) в третью безопасную страну с целью сохранения специальных прав таких лиц.

Итак, двусторонние международные договоры о реадмиссии предусматривают сотрудничество государств по возвращению незаконно находящихся на территории государства приёма иностранных граждан и лиц без гражданства в страну происхождения или первого транзита. Такие вопросы, как специальный международно-правовой статус беженцев и лиц, ищущих убежище, универсальные стандарты прав человека, отражены в договорах о реадмиссии лишь в той степени, в какой они исключают её применение или вводят определённый порядок её проведения. В содержание типовых договоров о реадмиссии не включён перечень специальных гарантий для незаконно пребывающих иностранных граждан и лиц без гражданства, которых принимающее государство возвращает в страну происхождения. Указанные договоры также не учитывают основных прав и свобод человека, связанных с миграцией, таких как право на личную безопасность, единство/воссоединение семьи, обжалование административных решений, социальное и медицинское обеспечение, обращение за помощью в международных организации. Процедуры реадмиссии предполагают упрощённое решение заинтересованными государствами вопроса о прекращении пребывания незаконных мигрантов.

Представляется, что международно-правовые механизмы предупреждения незаконной миграции должны сочетать межгосударственные средства её пресечения и соблюдение общепризнанных запретов в области прав человека (запреты на коллективную высылку иностранцев, необоснованное закрытие последующего въезда, ограничение свободы передвижения по территории государства приёма). Наличие у индивида оснований опасаться за свою жизнь или физическую неприкосновенность в стране происхождения и сохранение единства семьи указывают на незаконность принудительного возвращения. Государствам можно также рекомендовать совершенствовать нормативно-правовую основу дополнительной защиты иностранных граждан, претендующих на получение статуса беженцев или временного убежища, и тех лиц, которых они принимают на своей территории по гуманитарным соображениям.

Источники

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 30 дек. 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/, свободный.

- ДЕП – Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/115/ЕС от 16 дек. 2008 г. «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран. – URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/repatriants.htm#_ftn1, свободный.
- ДФМС – Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2014 год и плановый период 2015–2017 годов. – URL: http://гувм.мвд.рф/about/activity/stats/Plani_prognози_i_dokladi/item/5821/, свободный.
- ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека (изм. и доп. Протоколами № 11 и № 14, в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов № 4, 6, 7, 12 и 13). – URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf, свободный.
- ЗА СБСЕ – Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1975. – № 33.
- КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30 дек. 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=192042&from=197587-0&rnd=210680.4547266335860568&>, свободный.
- КСБ – Конвенция о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml, свободный.
- МП – Международный пакт от 16 дек. 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
- ПС – Программа сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2009–2011 гг. – URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18807>, свободный.
- С1 – Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г. // Бюл. междунар. договоров. – 2007. – № 8. – С. 42–61.
- С2 – Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г. – URL: http://moscow.iom.int/russian/Legislation/CIS_IllegalMigration_ru.pdf, свободный.
- С3 – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о реадмиссии. – URL: http://archive.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/C919DBA5E55AC9C543257FBD003CC9BA, свободный.
- С4 – Соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о взаимных безвизовых поездках граждан от 30 нояб. 2000 г. // Бюл. междунар. договоров. – 2003. – № 11. – С. 3–8.
- VSM – Valetta Summit on migration, 11–12 November 2015. Action plan and political declaration. – URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>, свободный.
- 114-ФЗ – Федеральный закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 30 дек. 2015 г.) // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/, свободный.

Литература

1. *Ефремова О.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» / Под

- ред. А.Е. Епифанова, В.М. Абдрашитова. – URL: <http://alt-x-narod.ru/0812kfi.htm>, свободный.
2. *Андриченко Л.В.* Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журн. рос. права. – 2010. – № 3. – С. 18–30.
 3. *Плюгина И.В.* Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журн. рос. права. – 2010. – № 4. – С. 114–124.
 4. Руководство по реадмиссии: в 2 т. – М.: Изд-во Междунар. орг. по миграции, 2009. – Т. 1: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. – 152 с.
 5. *Хван Г.С.* Права человека в современном мире // Власть. – 2008. – № 12. – С. 50–55.
 6. *Зинков Е.Г.* «Человек» в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации // Конституционно-правовая стратегия и обеспечение устойчивого развития: мировой и отечественный опыт: Сб. науч. ст. – М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2012. – С. 85–93.
 7. *Куракина Ю.В.* Права человека и права гражданина: к вопросу об экстерриториальности явлений // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: Материалы Межвуз. науч. конф. памяти Ф.М. Рудинского. – М.: Изд-во МГПУ, 2012. – С. 119–120.
 8. *Смирнова Е.С.* Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. – Тверь: СФК-офис, 2012. – 591 с.
 9. Руководство по реадмиссии: в 2 т. – М.: Изд-во Междунар. орг. по миграции, 2009. – Т. 2: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. – 301 с.
 10. *Кажаяева О.С.* Институт реадмиссии в международном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – 32 с.
 11. *Nazzaro U.* Democratic Systems and migrations: the E.U. and Italian policy against the migrants // Конституционно-правовые основы народовластия в России и Италии: Материалы V Междунар. науч.-практ. конф. – М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2012. – С. 85–94.
 12. *Переплеснина Е.М.* Применение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, решений Европейского суда по правам человека судами общей юрисдикции и мировыми судьями // Рос. правосудие. – 2011. – № 3(59). – С. 14–29.
 13. *Варламова Н.В.* Права человека и права гражданина // Народовластие и права человека: Материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. – М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2012. – С. 345–352.
 14. *Жданкин М.В.* Судебная защита прав русскоязычного населения, проживающего в государствах Балтии: Совет Европы // Актуальные проблемы международных отношений в начале XXI века: Материалы VIII науч.-практ. конф. молодых учёных. – М.: Изд-во Дипломат. акад. МИД России, 2005. – С. 262–282.

Поступила в редакцию
26.02.16

Ястребова Алла Юрьевна, кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права

Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации
ул. Остоженка, д. 53/2, г. Москва, 119992, Россия
E-mail: allayastrebova@mail.ru

**The International Legal Mechanism of Readmission and Implementation
of the Universal Standards of Human Rights towards Foreigners
(with Regard to the Experience of the Russian Federation)***A.Yu. Yastrebova**Diplomatic Academy of Russia, Moscow, 119992 Russia*E-mail: *allayastrebova@mail.ru*

Received February 26, 2016

Abstract

The purpose of the paper is to study the existing international legal backgrounds of readmission, as well as to analyze bilateral and multilateral treaties in the sphere of migration for compliance with the essential human rights and freedoms. Special attention is paid to implementation of the readmission mechanism towards foreign citizens and stateless persons, who have valid fears of returning to their state of origin. Under these conditions, they fall under the principle of non-refoulement as potential refugees or asylum seekers. Special procedures are established to recognize their status.

It is revealed that model treaties on readmission do not specify anything about guaranties for illegally staying foreign citizens and stateless persons, who are sent back by the host state to their states of origin. These treaties also do not comply with the essential human rights and freedoms associated with migration, such as the right to personal security, family reunion/unity, administrative disputes, social and medical services, recourse, applications for assistance of international organizations. Readmission procedures imply simplified solution to the problem of stopping illegal staying of migrants, but they do not accomplish the main purpose of controlling illegal interstate migration.

The conclusion is made that the international legal instruments for preventing illegal migration should be combined with the full respect for the universal standards of human rights, which must be reflected in readmission treaties.

Keywords: readmission, bilateral international treaties, universal human rights and freedoms, status of refugees and asylum-seekers, international legal mechanisms to regulate migration

Для цитирования: Ястребова А.Ю. Международно-правовой механизм реадмиссии и применение универсальных стандартов прав человека по отношению к иностранным гражданам (с учётом опыта РФ) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2016. – Т. 158, кн. 2. – С. 625–637.

For citation: Yastrebova A.Yu. The international legal mechanism of readmission and implementation of the universal standards of human rights towards foreigners (with regard to the experience of the Russian Federation). *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2016, vol. 158, no. 2, pp. 625–637. (In Russian)