УДК/UDC 341.1/8

Реадмиссия как международно-правовая категория

Опарин Виталий Николаевич
кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и международного права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: Oparin_05@mail.ru

Чипуляй Леонард Игоревич
бакалавр юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: Chipulyaj@mail.ru

Аннотация

С развитием иммиграционных процессов особую актуальность приобретают вопросы о защите государственной безопасности. Среди мер, связанных с ее обеспечением, выделяют реадмиссию. Правовое регулирование реадмиссии часто выходит за рамки законодательства одного государства, поскольку касается внешней миграции и может решаться совместно несколькими государствами при помощи заключения международных соглашений. Как правило, содержание таких соглашений касается установление взаимных обязательств между двумя государствами принять обратно своих граждан, незаконно прибывших на территорию другого государства или пребывающих на территории иностранного государства без имеющихся на то оснований.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.

Ключевые слова: реадмиссия, соглашения, обязательства, миграция, охрана, территория, гражданин иностранного государства.

Readmission as an international legal category

OparinVitaliyNikolaevich
Associate Professor, Department of State and International Law,
Candidate of Law, Associate Professor
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russian Federation
e-mail: Oparin_05@mail.ru

Chipulyay Leonard Igorevich
Student of the faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russian Federation
e-mail:Chipulyaj@mail.ru

Abstract

With the development of immigration processes, issues of protecting state security are becoming particularly relevant. Among the measures associated with its provision, readmission is distinguished. The legal regulation of readmission often goes beyond the framework of the legislation of one state, as it relates to external migration and can be solved jointly by several states through the conclusion of international agreements. As a rule, the content of such agreements concerns the establishment of mutual obligations between two states to take back their citizens who illegally arrived in the territory of another state or stay in the territory of a foreign state without any good reason. Under such conditions, these persons are subject to the principle of non-refoulement as potential refugees or asylum seekers, and special procedures for recognizing status are established in relation to them.

Key words: readmission, agreements, obligations, migration, protection, territory, citizen of a foreign state.

Соглашения о реадмиссии получают широкое распространение, например, Российская Федерация участвует одновременно в девяти соглашениях о реадмиссии, однако ратифицировано было только два соглашения [1]. При этом очевидно, что соглашения о реадмиссии затрагивают такое личное право, как свобода передвижения, поэтому без процедуры

ратификации соглашения в парламенте они не могут начать действовать [2].

Для исполнения соглашения о реадмиссии Российская Федерация подписала несколько протоколов с Испанией, Францией и Португалией и постоянно ведет работу по подписанию новых протоколов, обеспечивающих прямое действие соглашений о реадмиссии. Однако эффективно решать проблемы, связанные с незаконным пребыванием на территории иностранных граждан, можно только в случае, если соглашения о реадмиссии заключены с преобладающим числом иностранных государств, в частности с теми странами, из которых в настоящее время наблюдается большой поток беженцев.

Решение проблемы, касающейся реадмиссии, связано с использованием пакетного режима, например, когда заключение соглашения о реадмиссии может выдвигаться как одно из условий действия договора о безвизовом режиме. В противном случае безвизовый режим может стать причиной появления большого числа незаконных мигрантов [3].

Для активизации процессов переговоров о заключении реадмиссионных соглашений можно использовать международные организации.Как правило, реадмиссионные соглашения предусматривают схожий объем обязательств, поэтому вполне логичным видится разработка единой формы соглашения о реадмиссии. На сегодняшний день соглашения о реадмиссии осложнены необходимостью заключения протоколов об исполнении.

Поэтому помимо разработки единой формы соглашения о реадмиссии необходимо заключить многосторонние соглашения, которые предусматривали бы единый механизм разрешения вопроса о незаконной миграции и применение механизма реадмиссии. Механизм применения реадмиссии должен предусматривать использование правил возвращения, выдворения, задержания, пресечения повторного въезда [4].

Эффективность применения механизма реадмиссии возможна только при признании единого соглашения о реадмиссии несколькими государствами, которые вовлечены в миграционные процессы. В 2008 го-

ду Европейский Союз принял Директиву о единых стандартах и процедурах по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих стран [1]. Данный документ является шагом в сторону разработки единой миграционной политики и является основой для создания минимальных стандартов обращения с лицами, подлежащими высылке. Другим шагом по формированию единой миграционной политики в странах Европы являлось создание Фонда возвращения, действующего в 2008–2013 годах. Фонд был призван обеспечить действие реадмиссионных соглашений [5].

В Российской Федерации в настоящее время ведется работа по формированию законодательства, позволяющего обеспечить борьбу с незаконной миграцией и создать условия для эффективной реализации мер. Основные полномочия возлагаются на федеральные органы исполнительной власти. На законодательном уровне определено, что передача иностранного гражданина иностранному государству осуществляется по соглашению о реадмиссии [6].

Гражданин иностранного государства, который подлежит реадмиссии, должен размещаться в специальном учреждении на срок не превышающий 48 часов, если же время пребывания превышает указанный срок, должно выноситься постановление суда, однако исполнение процедуры реадмиссии иногда занимает длительное время. В процессе реадмиссии ее субъект должен находиться под контролем административных органов, при этом важно соблюдать его права и законные интересы [6].

Основания для отказа или аннулирования разрешения на временное пребывание на территории Российской Федерации были расширены: теперь иностранное лицо, незаконно пребывающее на территории Российской Федерации, может получить запрет в течение 5 лет въезжать на территорию Российской Федерации [7].

Суд рассматривает дела о реадмиссии в порядке особого производства и может продлить сроки пребывания иностранного лица в специальном учреждении. Иногда для принятия решения о реадмиссии необходимо путем направления запросов установить наличие или отсутствие гражданства у лица, запросить документы, устанавливающие личность.

За последнее время Российская Федерация провела значительную работу по совершенствованию законодательства и приведению его в соответствии с нормами международного права. Например, было ратифицировано Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии [7]. Ведутся переговоры с иностранными государствами о подписании новых соглашений и разработке протоколов к ним, обеспечивающих действие соглашений и подробно регламентирующих процедуру исполнения [8].

Однако единой системы применения реадмиссии в Российской Федерации не сложилось до сих пор. На законодательном уровне отсутствует определение понятия «реадмиссии», не проработаны механизмы, обеспечивающие ее действие.

Например, не разработано единого подхода к выполнению запрета на въезд на территорию Российской Федерации. Российское законодательство устанавливает общий срок в размере 5 лет, при этом срок на добровольное возвращение не устанавливается [9].

Не получили законодательного регулирования вопросы, связанные с возмещением ущерба на применение к гражданину процедуры реадмиссии. Для выполнения Российской Федерацией международных обязательств необходимо разработать перечень сведений миграционного учета. Иностранные граждане и лица без гражданства, поступившие в порядке реадмиссии, могут пребывать в специальных учреждениях в течение 12 месяцев, однако порядок документирования пребывания не урегулирован на законодательном уровне [10].

Необходимо разработать административные процедуры, связанные с порядком рассмотрения ходатайств иностранного государства о реадмиссии, порядка направления ходатайства о реадмиссии Российской Федерацией, выдачу разрешения на транзит, сбор данных о лицах, подлежащих реадмиссии, а также выдачи проездных документов и сопровождения лиц, подлежащих реадмиссии [8–11].

Очевидно, что нужна разработка отдельного регламента об исполнении полномочий государства о приеме и возврате лиц, подлежащих ре-

администрации. Это должно предусматривать межведомственное взаимодействие различных федеральных органов.

На законодательном уровне не определены принципы обращения с лицами, подлежащими реадмиссии, не разработаны минимальные стандарты, а также не установлен перечень оснований приостановки процедуры реадмиссии. Ведь процедура может быть приостановлена по причине обстановки в стране происхождения, когда высылка лица может повлечь за собой тяжкие для него последствия. Не урегулирован вопрос о том, какие меры должны применяться к членам семьи лица, подвергающегося реадмиссии, например, могут ли они посещать его в момент пребывания в специальном учреждении.

Не предусмотрен порядок правового регулирования при возникновении экстремальных ситуаций. Также стоит на законодательном уровне предусмотреть наличие альтернативных форм выполнения решения о реадмиссии, например, речь идет о добровольном возвращении, которое более гуманно по сравнению с принудительным [12].

Таким образом, реализация указанных мер позволит обеспечить правовую основу для выполнения международных обязательств и соглашений в рамках процедуры реадмиссии, а также обеспечить охрану государственных интересов Российской Федерации, пресекая нелегальную миграцию.

Список литературы

1. Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 16 декабря 2008 г. по общим стандартам и процедурам в странах-членах ЕС для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран (краткое содержание), 16 декабря 2008 OJ L. 348/98-348/107; 16.12.2008, 2008/115/EC. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0115 (дата обращения: 24.11.2019)

2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ // Российская газета. № 140. 31.07.2002.

3. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации.1996. № 34. Ст. 4029.

4. Плюгина И. В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. 2010. № 4 (160). С. 114–124.

5. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о реадмиссии // Бюллетень международных договоров. № 4. 2014. С. 59–66.

6. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о реадмиссии //Бюллетень международных договоров, № 12. 2014. С. 39–45.

7. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии: Федеральный закон от 03.03.2007 № 26-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1153.

8. О подписании Исполнительного протокола между Российской Федерацией и Королевством Испания, касающегося установления сроков ответа на ходатайство о реадмиссии в соответствии с Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии от 25 мая 2006 г.: Распоряжение Правительства РФ от 11 января 2007 г. № 13-р.// Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 3. Ст. 462.

9. Тарабычина А. П. Процессуальные сроки по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 70–72.

10. Ульянова Ю. Е. Реадмиссия в системе мер реализации государственной миграционной политики // Современное право. 2016. № 10. С. 39–44.

11. Андриченко Л. В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права. 2010. № 3 (159). С. 18–30.

12. Паукова Ю. В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 55–58.

References

1. Directive 2008/115 / EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in EU Member States for the return of illegally staying third-country nationals (summary), 16 December 2008 OJ L. 348/98 -348/107; 12/16/2008, 2008/115 / EC. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0115 (accessed: 11.24.2019)

2. On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation: Federal Law of July 25, 2002 No. 115-FZ // Russian Newspaper. No. 140. 07/31/2002.

3. On the procedure for leaving the Russian Federation and entering the Russian Federation: Federal Law of August 15, 1996 No. 114-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 34. Article 4029.

4. Plyugina I. V. Problems of conclusion and implementation of readmission agreements: international legal aspect // Journal of Russian Law. 2010. No. 4 (160). S. 114–124.

5. Agreement between the Government of the Russian Federation and the Cabinet of Ministers of Ukraine on readmission // Bulletin of international treaties. No. 4. 2014. S. 59–66.

6. Agreement between the Government of the Russian Federation and the Government of the Republic of Uzbekistan on readmission // Bulletin of international treaties, No. 12. 2014. P. 39–45.

7. On ratification of the Agreement between the Russian Federation and the European Community on readmission: Federal Law dated 03.03.2007 No. 26-FZ // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. No 10. Art. 1153.

8. On the signing of the Executive Protocol between the Russian Federation and the Kingdom of Spain regarding the establishment of a deadline for responding to a readmission application in accordance with the Agreement between the Russian Federation and the European Community on readmission of May 25, 2006: Order of the Government of the Russian Federation of January 11, 2007 13-r. // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. No 3. Art. 462.

9. Tarabychina A. P. Procedural timelines for cases of placement of a foreign citizen subject to deportation or readmission to a special institution // Administrative law and process. 2019. No. 8. P. 70–72.

10. Ulyanova Yu. E. Readmission in the system of measures for the implementation of state migration policy // Modern Law. 2016. No. 10. P. 39–44.

11. Andrichenko L. V. Problems of legal regulation of readmission // Journal of Russian Law. 2010. No. 3 (159). S. 18-30.

12. Paukova, Yu. V. Administrative expulsion, deportation and readmission as a mechanism for the removal of foreign citizens and stateless persons from the territory of the Russian Federation // Administrative law and process. 2012. No 1. S. 55–58.