Кажаева Ольга Сергеевна. Институт реадмиссии в международном праве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Кажаева Ольга Сергеевна;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2015.- 236 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Реадмиссия: понятие и общая характеристика 25**

1.1. Понятие реадмиссии и ее соотношение со смежными понятиями 25

1.2. Деятельность Комиссии международного права ООН по реадмиссии 43

1.3. Соглашения о реадмиссии и их значение 49

1.4. Теоретические и практические международно-правовые проблемы, связанные с реадмиссией 57

1.5. Место реадмиссии в системе международного права 75

**Глава 2. Реадмиссия в праве и практике ЕС и СНГ 89**

2.1. Регулирование реадмиссии в Европейском союзе 89

2.1.1. Подходы к генезису 89

2.1.2. Развитие компетенции Европейского союза в области реадмиссии 99

2.1.3. Формирование пространства свободы, безопасности и правосудия и место в нем реадмиссии 114

2.1.4. Партнерства по мобильности и соглашения о реадмиссии 128

2.2. Регулирование реадмиссии в Содружестве Независимых Государств 131

**Глава 3. Реадмиссия в практике Российской Федерации 150**

3.1. Сотрудничество Российской Федерации и Европейского союза по реадмиссии 151

3.2. Сотрудничество Российской Федерации и государств-участников СНГ по реадмиссии 168

3.3. Сотрудничество Российской Федерации и Республики Беларусь в области реадмиссии 186

Заключение 198

Список используемой литературы 2

## Соглашения о реадмиссии и их значение

В результате проведенного исследования диссертантом было выявлено и раскрыто назначение соглашений о реадмиссии, которое сводится к следующему. Во-первых, соглашения о реадмиссии являются основным инструментом межгосударственного сотрудничества в осуществлении более эффективной борьбы с незаконной миграцией. Во-вторых, соглашения о реадмиссии заключаются в целях облегчения процесса перемещения лиц, которые перестали отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в принимающем государстве. В-третьих, соглашения о реадмиссии направлены на сокращение периода нахождения мигрантов под стражей, облегчение и ускорение исполнения решений о возвращении. В-четвертых, государства заключают соглашения о реадмиссии с целью удаления нежелательных лиц с территории и повышения уровня контроля над миграционными потоками. В-пятых, соглашения о реадмиссии могут использоваться государствами для решения более широкого круга межгосударственных проблем, уравновешивая позиции государств более слабых в экономическом отношении в процессе достижения ими компромисса с государствами более экономически развитыми, заинтересованными в заключении соглашений о реадмиссии в гораздо большей степени.

В этом контексте необходимо подчеркнуть еще одно обстоятельство. С применением реадмиссии в определенном смысле решается двуединая задача: с одной стороны, реадмиссия выступает как средство борьбы с незаконной миграцией, а с другой стороны, использование реадмиссии способствует сохранению либерального режима пересечения границ государств. Представляется, что востребованность реадмиссии будет только возрастать, поскольку зачастую государства, исходя из различных соображений, не могут закрыть границы и пересмотреть режим преференций в отношении ряда государств (например, своих бывших колоний), а реадмиссия позволяет снижать риски незаконной миграции, всегда сопутствующей свободе передвижения людей. Этот тезис актуален и в отношении России и стран СНГ.

Установлено место реадмиссии в системе международного публичного права. Нормы и принципы международного публичного права, имеющие отношение к реадмиссии, составляют институт международного права, входящий в сложный межотраслевой комплекс международно правового регулирования миграции, поскольку характеризуются однородностью фактического содержания, единством правовых норм, нормативной обособленностью, полнотой регулируемых отношений, что относится к свойствам правового института.

Принадлежность к сложному правовому образованию, которым является международно-правовое регулирование миграции, имеет свои последствия и в отношении института реадмиссии. Реадмиссия ставит вопросы, например, соотношения прав человека и обязанности государств принять назад собственных граждан, правомерности высылки (реадмиссии) лиц, которым отказано в получении статуса беженца.

Определено, что европейский регион первым приступил к использованию реадмиссии. Однако, ранние соглашения о реадмиссии (начала XIX века) существенно отличаются от современных: их основной целью была высылка нежелательных лиц, а не более широкая цель улучшения контроля над миграционными потоками. В настоящее время, как государства-члены ЕС, так и ЕС в целом имеют право заключать соглашения о реадмиссии, реадмиссия входит в сферу их совместного ведения. Здесь также присутствуют элементы принципа субсидиарности.

Спецификой соглашений о реадмиссии с участием ЕС является то, что они носят комбинированный характер: соглашение является двусторонним, поскольку заключается ЕС с третьей страной, а исполнительные протоколы к соглашению, составляющие его неотъемлемую часть и заключаемые третьей страной с конкретными государствами-членами ЕС, придают соглашению многосторонний характер.

Установлено, что инициатором и центральным звеном формирования международно-правовой базы относительно реадмиссии в СНГ выступает Российская Федерация, что обусловлено прежде всего взаимоотношениями РФ и ЕС в этой сфере. Россия, являясь зачастую страной транзита в ЕС для нелегальных мигрантов из СНГ, инициирует заключение соглашений о реадмиссии со странами происхождения незаконных мигрантов и разработку более общих положений в праве СНГ. Обладая самой богатой практикой нормативного закрепления и практического применения реадмиссии в сравнении с другими участниками СНГ, Россия продвигает и наилучшие образцы конкретных положений договоров о реадмиссии, что подтверждается, например, сравнительным анализом более ранних договоров о реадмиссии с более поздними в различных аспектах.

Реализуя свои международные обязательства по Соглашению между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом о реадмиссии 2006 г., Российская Федерация сталкивается с проблемой, когда, принимая из ЕС по процедуре реадмиссии незаконных мигрантов, не являющихся гражданами РФ, Российская Федерация вынуждена по новой начинать процедуру реадмиссии в страну их гражданства, что влечет за собой дополнительные расходы на содержание лиц, затягивание процесса реадмиссии. Для решения данной проблемы предлагается включать в соглашения о реадмиссии между РФ (выступающей страной транзита в ЕС)

## Место реадмиссии в системе международного права

С 1950-х гг. по 1960-е гг. западноевропейские государства начинают заключать соглашения о реадмиссии для обеспечения возвращения лица в государство его происхождения . Наиболее ярким примером этого является практика, сложившаяся между государствами, входящими в Бенилюкс.

Создание Экономического союза Бенилюкс в 1960 году предоставило гражданам сторон Договора о создании Бенилюкса свободу передвижения внутри территории Союза. Конвенция о создании союза Бенилюкс от 11 апреля 1960 года предусматривала «осуществление реадмиссии на двух уровнях: на первом уровне - осуществление реадмиссии между государствами, входящими в Бенилюкс, то есть когда иностранный гражданин подлежит возвращению в государство, ответственное за его присутствие на территории Союза; на втором уровне - нежелательный иностранный гражданин подлежит реадмиссии в третью страну, которая имеет соглашение о реадмиссии с Бенилюксом»249. В качестве примеров соглашений о реадмиссии Союза Бенилюкс и третьих стран можно указать заключенные странами Бенилюкса соглашения о реадмиссии с Францией 1964 г., Австрией в 1965 г., Германией в 1966 г. для содействия высылки как граждан этих государств, так и граждан третьих стран250.

Конвенция о передаче контроля за лицами на внешних границах территории Бенилюкса (Convention Concerning the Transfer of the control of persons towards exsternal borders of the Benelux territory) от 11 апреля 1960 года содержит положения относительно установления общего контроля на внешних границах союза Бенилюкс, свободы передвижения внутри союза, а также установления одной формы виз для иностранных граждан251. Можно выделить несколько характерных черт соглашений о реадмиссии данного периода, в том числе присущих соглашениям о реадмиссии, заключенных в рамках Бенилюкс:

Как отмечает К. Жиллад, соглашения о реадмиссии этого периода регулировали передвижения лиц между европейскими странами, а не между европейскими странами и третьими странами, причем простого транзита через территорию государства было недостаточно для подачи запроса о реадмиссии одним из государств , требовалось присутствие лица на территории запрашиваемого государства.

В 90-е гг. XX века государства-члены Европейского Сообщества постепенно отменяют визовые требования к гражданам государств Центральной Европы, а соглашения о реадмиссии становятся так называемым средством защиты территорий и интересов принимающих государств.

Повышение интереса государств-членов к соглашениям о реадмиссии со странами, не входящими в ЕС, связано с разрушением Берлинской стены и 04.11.2014). последующим открытием границ со странами Центральной и Восточой Европы, закреплением свободы передвижения и отмены внутренних границ в соответствии с разыитием шенгенского права, с происходящими миграционными изменениями254.

Кроме того, в 90-е гг. XX века реадмиссия становится важной еще и в связи с продвижением идеи европейской интеграции и с увеличением миграционных потоков в Западную Европу255.

Стремление государств-членов ЕС заключать соглашения о реадмиссии со странами Восточной Европы было продиктовано надеждой на то, что последние смогут усилить контроль на своих границах, а также предотвратить массовые бесконтрольные перемещения граждан третьих стран, следующих транзитом через их территории, преимущественно в Западную Европу и Северную Америку256.

По мнению К. Жиллада, статья 23 Шенгенского соглашения, заключенного между Францией, Германией, Бельгией, Люксембургом и Нидерландами, о постепенной отмене контроля на внутренних границах ЕС 1985 года, предусматривающая, что иностранные граждане должны быть высланы с территории договаривающейся стороны, в которой они были задержаны, тем самым явно указывает на соглашения о реадмиссии257. 29 марта 1991 года . С одной стороны, Соглашение предусматривает, что каждый страна, входящая в Шенгенское пространство, несет ответственность за контроль на своих внешних границах . С другой стороны, Польша должна принимать назад всех нелегальных мигрантов, которые следовали транзитом через ее территорию (ст. 2)260.

В 1991 году с целью побуждения государств к заключению соглашений о реадмиссии Европейская комиссия приняла Сообщение к Совету и Европейскому Парламенту об иммиграции261.

В 1992 году на Саммите в Эдинбурге была принята Декларация о принципах, регулирующих внешние аспекты миграционной политики, в которой вновь содержался призыв к государствам-членам заключать соглашения о реадмиссии262.

Сейчас можно констатировать, что общеевропейский процесс интеграции предоставил плодотворную почву для реализации института реадмиссии, причем, Европейский союз рассматривает применение реадмиссии в качестве одного из средств борьбы с нелегальной миграцией263.

Кроме того, с 90-х гг. XX века государства-члены Европейского сообщества заключают двусторонние соглашения, непосредственно регулирующие вопросы реадмиссии в отношении граждан договаривающихся сторон (например, соглашение, заключенное между

## Формирование пространства свободы, безопасности и правосудия и место в нем реадмиссии

Модельное соглашение о реадмиссии 2012 г. приводит следующий перечень терминов: реадмиссия, заключенное соглашение о реадмиссии, государство запрашивающей Стороны, государство запрашиваемой Стороны, граждане третьих государств, лица без гражданства, компетентные органы, центральный компетентный орган, пункт пропуска через государственную границу, транзит и исполнительный протокол (ст. 2).

Определение реадмиссии, в том числе данного модельного соглашения, подробно рассматривалось в главе Іданной работы.

Статья 3 посвящена обязательствам договаривающихся государств. Она устанавливает, что «компетентные органы государства Стороны, являющейся участником соглашения о реадмиссии, принимают по запросу центрального компетентного органа другой Стороны обратно на свою территорию любое лицо, которое не выполняет или перестало выполнять действующие в государстве запрашивающей Стороны условия въезда, выезда и пребывания или проживания, если установлено, что данное лицо является гражданином государства запрашиваемой Стороны либо гражданином третьего государства или лицом без гражданства, которые имеют право на проживание или незаконно въехали в государство запрашиваемой Стороны до выезда в государство запрашивающей Стороны, в том числе с целью транзитного проезда через территорию государства запрашивающей Стороны».

Условиями для применения реадмиссии к собственным гражданам договаривающихся Сторон выступают случаи, когда лица, въехали или находятся на территории государства запрашивающей Стороны с нарушением законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, если установлено, что эти лица являются гражданами запрашиваемой Стороны (ст. 4). Прежде чем осуществлять процедуру реадмиссии государства должны установить гражданство лица, направить запрос о реадмиссии и получить на него ответ. Если возникают сложности в установлении гражданства лица, то компетентные органы государств Сторон договариваются о проведении совместного собеседования с лицом, подлежащим реадмиссии (п. 4 ст. 4).

Реадмиссия граждан третьих стран и лиц без гражданства также осуществляется путем направления запроса о реадмиссии запрашивающим государством и получения ответа на него со стороны запрашиваемого государства (п. 1 ст. 5). Реадмиссия граждан третьих стран и лиц без гражданства осуществляется, когда установлено, что «лицо прибыло на территорию государства запрашивающей Стороны с нарушением законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства, если компетентные органы государства запрашивающей Стороны представляют неоспоримые доказательства того, что это лицо въехало на территорию государства запрашивающей Стороны непосредственно с территории запрашиваемой Стороны с нарушением законодательства запрашивающей Стороны... и (или) на момент направления запроса о реадмиссии имеет законные основания для проживания на территории государства запрашиваемой Стороны» (п. 1 ст. 5).

Модельное соглашение 2012 г. не раскрывает, что подразумевается под «неоспоримыми доказательствами того, что это лицо въехало на территорию государства запрашивающей Стороны непосредственно с территории запрашиваемой Стороны». Можно предположить, что перечень неоспоримых доказательств согласовывается и закрепляется между договаривающимися государствами в соответствующем исполнительном протоколе, и к ним, например, может быть отнесено наличие проездного документа, приобретенного в запрашиваемой Стороне.

Как в случае с реадмиссией граждан договаривающихся Сторон, так и в случае с реадмиссией граждан третьих стран и лиц без гражданства, применяется положение относительно принятия компетентными органами запрашивающей Стороны в течение 30 календарных дней обратно переданного лица, если полученные компетентными органами запрашиваемой Стороны после передачи данного лиц результаты дополнительной проверки свидетельствуют об отсутствии необходимых для приема данного лица условий (п. 5 ст. 5).

Также Модельное соглашение о реадмиссии 2012 г. устанавливает, что на основе взаимности Стороны ограничивают случаи реадмиссии и транзита граждан третьих государств и лиц без гражданства в/через государства любой из Сторон, если такие лица могут быть возвращены непосредственно в государства их гражданства или в государства, в которых эти лица на законных основаниях постоянно проживают (п. 6 ст. 5, п. 8 ст. 9). Иными словами, если есть возможность вернуть лицо в порядке реадмиссии в государство его гражданства или государство его постоянного происхождения, то государства-участники СНГ будут отдавать приоритет именно этому, а не реадмиссии лица в государства транзита во избежание появления случаев, когда происходит «затягивание процесса осуществления процедуры реадмиссии» в пункт конечного назначения, то есть в государство происхождения или постоянного места жительства лица.

В статье 7 Модельного соглашения о реадмиссии 2012 г. указано, что «запрос о реадмиссии в отношении гражданина третьего государства или лица без гражданства направляется центральным компетентным органом государства запрашивающей Стороны в срок, не превышающий 180 календарных дней с даты установления факта незаконного въезда или незаконного пребывания гражданина третьего государства или лица без гражданства на территории запрашивающей Стороны». В свою очередь, центральный компетентный орган запрашивающей Стороны в течение 30 дней должен дать ответ на запрос, который может быть обличен в форму согласия на прием или мотивированного отказа в приеме лица (п. 2 ст. 7). Пункт 3 ст. 7 Модельного соглашения содержит основания применения ускоренной процедуры реадмиссии: «в случае, когда лицо в процессе следования непосредственно с территории государства запрашиваемой Стороны задержано в приграничном районе государства запрашивающей Стороны вследствие нарушения законодательства этого государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства». Ускоренная процедура предусматривает следующее: запрос о реадмиссии подается компетентным органом запрашивающего государства в течение двух рабочих дней с момента задержания данного лица, а центральный компетентный орган запрашиваемого государства в течение двух рабочих дней подтверждает прием данного лица либо предоставляет обоснованный отказ в его приеме (п. 3 ст. 7).

## Сотрудничество Российской Федерации и государств-участников СНГ по реадмиссии

В Исполнительном протоколе к Соглашению о реадмиссии 2013 г. определяются также косвенные доказательства наличия оснований для реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства, среди которых указаны: виза государства запрашиваемой Стороны; въездная (выездная) отметка полномочных органов государств Сторон в подложном или поддельном документе; въездная (выездная) отметка соответствующих полномочных органов государств Сторон в документе любого вида, удостоверяющем личность и дающем право на пересечение границы и так далее (ст. 2).

Исполнительный протокол также содержит положения, касающиеся содержания и порядка направления запроса о реадмиссии, а также порядок направления ответа на него; сопровождения лица, подлежащего реадмиссии или транзиту; процедуры реадмиссии или транзита; выдачи проездного документа для целей реадмиссии; расходов.

Исполнительный протокол о порядке реализации Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Белоруссия о реадмиссии, также как и Соглашение, не вступил в силу на 4 ноября 2014 г.

Подытоживая рассмотренное в данной главе, отметим, что рассмотрение соглашений Российской Федерации с ЕС и государствами-участниками СНГ обусловлено особенностями их заключения, содержания и реализации на практике.

Необходимо отметить, что Соглашения Российской Федерации с Европейским Сообществом является первым соглашением о реадмиссии, подписанным Российской Федерацией. Особенностью данного Соглашения является то, что оно заключено Европейским Союзом, то есть региональной организацией, и Российской Федерацией, суверенным государством. Для реализации Соглашения о реадмиссии 2006 г. на практике государства-члены ЕС заключают с Российской Федерацией исполнительные протоколы о порядке реализации Соглашения между Российской Федерацией и ЕС о реадмиссии 2006 г. До этого момента, Российская Федерация применяла меры административного характера в отношении незаконных мигрантов, решения о принятии которых принимались в одностороннем порядке и рассматривались как вид наказания. Реадмиссия как вид возвращения лица в государство его происхождения или постоянного места жительства до вступления в силу Соглашения Российской Федерации и ЕС о реадмиссии в 2007 г. не применялась. После подписания Соглашения 2006 г. Российская Федерация стала переносить практику заключения соглашений о реадмиссии на пространство Содружества Независимых Государств.

Заключение Соглашения между Правительством Российской Федерации и Европейским Сообществом в 2006 г. происходило вместе с заключением Соглашения об упрощении выдачи виз. Соглашение о реадмиссии предусматривает заключение Российской Федерацией и государствами-участниками отдельных исполнительных протоколов о порядке реализации Соглашения 2006 г. Также Российская Федерация во исполнение Соглашения с ЕС 2006 г. заключила соглашения с государствами-участниками СНГ.

В отличие от Соглашения России и ЕС 2006 г., реализация которого на практике возможна только через заключенные исполнительные протоколы между государствами-членами ЕС и России, соглашения о реадмиссии между Российской Федерацией и государствами-членами ЕС являются полноценными соглашениями. Исполнительные протоколы к российско-европейскому соглашению о реадмиссии 2006 г. придают последнему комбинированный характер по количеству сторон: само соглашение является двусторонним, а множественность исполнительных протоколов придают ему многосторонний характер.

Соглашения, заключенные Российской Федерацией с государствами-участниками СНГ, несмотря на причину, послужившую началом процесса их заключения, не содержат прямой ссылки на их связь с положениями Соглашения между правительством Российской Федерации и ЕС 2006 г.

Соглашения, заключенные в рамках Содружества Независимых Государств имеют схожее содержание, основное отличие, которое можно в них встретить, касается сроков направления запросов и дачи ответов на них, а в целом имеют идентичные положения. Отличие сроков, указанных в соглашениях о реадмиссии, связано с разной степенью подготовленности государств к реализации процедуры реадмиссии на практике.

Если говорить о Союзном государстве, то государства-участники Союзного государства относительно недавно обратили внимание на «более гуманный» механизм высылки незаконных мигрантов - реадмиссию. На постсоветском пространстве в целом главным инициатором заключения соглашений о реадмиссии выступает Российская Федерация. Любая попытка государств-участников Союзного государства урегулировать вопросы, возникающие при высылке лица, уже представляет собой большой шаг на пути к обеспечению баланса между интересами государств по борьбе с незаконной миграцией и их обязательствами по обеспечению и контролю за соблюдением прав человека. По этой причине подписание, а в дальнейшем и реализация, Соглашения о реадмиссии между Российской Федерацией и Республикой Беларусью является важным шагом в борьбе с незаконной миграцией в рамках Союзного государства. Этот опыт ценен и для СНГ