

КАРАКУЛЬКО МАРИЯ ИЛЬИНИЧНА¹

mkarakulko2@mvd.ru

Научный руководитель: **ЧЕРВОНЮК ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ²**

^{1,2} Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя
(Москва, Россия)

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ О РЕАДМИССИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАНИНА НА ВОЗВРАЩЕНИЕ В СТРАНУ ГРАЖДАНСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются международные договоры о реадмиссии в контексте гарантирования государствами своим гражданам права на беспрепятственное возвращение на примере стран Содружества Независимых Государств. Обращается внимание, что такие соглашения не создают новых обязательств для договаривающихся сторон в части «приема обратно» своих граждан, однако имеют важное значение для обеспечения процедуры возвращения мигранта в страну гражданства в случае его отказа от сотрудничества при идентификации.

Ключевые слова и словосочетания: право на возвращение, страна гражданства, своя страна, реадмиссия, Содружество Независимых Государств

Для цитирования: Каракулько М. И. Международные договоры о реадмиссии как инструмент обеспечения конституционного права гражданина на возвращение в страну гражданства / М. И. Каракулько; науч. рук. В. И. Червонюк // Вестник ВИПК МВД России. – 2024. – № 3 (71). – С. 102-106; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-102-106

KARAKULKO MARIA I.¹

Scientific supervisor: **CHERVONYUK VLADIMIR I.²**

^{1,2} Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot (Moscow, Russia)

INTERNATIONAL READMISSION AGREEMENTS AS A TOOL TO ENSURE THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF A CITIZEN TO RETURN TO THE COUNTRY OF CITIZENSHIP

Annotation. The article examines international treaties on readmission in the context of the state guaranteeing its citizens the right to unhindered return on the example of the countries of the Commonwealth of Independent States. Attention is drawn to the fact that such agreements do not create new obligations for the contracting parties in terms of «taking back» their citizens, however, they are important for ensuring the procedure for returning a migrant to the country of citizenship in case of his refusal to cooperate in identification.

Key words and word combinations: right of return, country of citizenship, own country, readmission, Commonwealth of Independent States

For citation: Karakulko M. I. International readmission agreements as a tool to ensure the constitutional right of a citizen to return to the country of citizenship / M. I. Karakulko; scientific director V. I. Chervonyuk // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. – 2024. – № 3 (71). – P. 102-106; doi: 10.29039/2312-7937-2024-3-102-106

В условиях глобализации миграционных процессов, усиления общей политической напряженности и увеличения количества и интенсивности военных конфликтов внешнюю миграцию уже нельзя считать полностью безопасной. Поэтому гарантии государства, обеспечивающие соблюдение права граждан на возвращение в «свою страну», закрепленного в качестве одного из базовых прав человека в основных международных документах (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года), приобретают особую актуальность¹.

Изучив тексты конституций стран Содружества Независимых Государств (Российская Федерация, Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), мы пришли к выводу, что практически во всех из них (за исключением Туркменистана²) право на возвращение лица, имеющего гражданство государства, в страну прямо закреплено в основном законе этих государств, и потому можно считать, что в странах СНГ государство является безусловным гарантом его соблюдения.

При этом все из упомянутых стран объявляют о своей приверженности основным нормам международного права в области соблюдения и защиты прав человека, но граждан своего государства выделяют особо, декларируя покровительство и защиту тем из них, кто находится за пределами страны. Российская Федерация не является исключением (ст. 27 и 61 Конституции Российской Федерации).

Задача государства – создать условия для максимального обеспечения возможности возвращения своего гражданина, по тем или иным причинам оказавшегося за пределами страны. При этом регулирование миграции в глобальном, мировом масштабе требует единых критериев, принимаемых всеми странами, и активного межгосударственного сотрудничества. Международные договоры о реадмиссии – один из инструментов такого сотрудничества.

Само понятие «реадмиссия», не так давно вошедшее в обиход российского законодателя, – продукт европейского «миграционного кризиса», когда страны Евросоюза стали активно заключать реадмиссионные соглашения со странами исхода мигрантов, пропагандируя эту процедуру как инструмент защиты права мигранта на возвращение «в свою страну». Однако следует обратить внимание на то, что в международных документах понятие «своя страна» или «страна происхождения» не эквивалентно понятию «страна гражданства» (такое понимание, как нам представляется, ближе российской миграционной модели). Это понятие «распространяется как минимум на лицо, которое в силу его особых связей с конкретной страной или претензий на наличие таковых, не может считаться просто иностранцем» и «предполагает рассмотрение таких вопросов, как длительность проживания, наличие тесных личных и семейных связей и намерения остаться в стране, а также отсутствие таких связей за ее пределами» [6]. В документах Международной организации по

¹Не вдаваясь в детали дискуссии о разграничении понятий «гарантия права» и «обеспечение права», отметим, что термин «гарантия» мы определяем через значение «ручательство» – то есть взятие государством на себя ответственности за соблюдение прав человека, а термин «обеспечение» трактуем как создание реальной возможности для реализации гражданином своих основных прав и свобод.

²Статья 39 Конституции Туркменистана декларирует свободу передвижения граждан Туркменистана только в пределах Туркменистана и не допускает произвольного ограничения этого права.

миграции «страна происхождения» для мигранта понимается прежде всего как страна, откуда он непосредственно прибыл в страну назначения: это и страна преимущественного проживания, и «страна транзита», через которую он следовал или в которой он пребывал временно, прежде чем достигнуть страны назначения, то есть это «страна, которая служит источником миграционных потоков (законных или незаконных)» [10, с. 122].

Поэтому, если обратиться к истории вопроса [4; 5; 7] мы увидим, что изначально соглашения о реадмиссии, заключение которых активно продвигалось Евросоюзом, были ориентированы на закрепление обязательств государств на прием обратно не своих граждан, а граждан третьих государств, то есть фактически такие соглашения перекладывали на принимающую сторону обязанность заботиться о содержании незаконных мигрантов, документировании, отправке в страну гражданства, а также соблюдении их права на убежище (то есть повышали риски того, что принятые по процедуре реадмиссии лица останутся в принимающей стране надолго). Неудивительно, что государства, вовлеченные в глобальные миграционные процессы, неохотно идут на подписание таких договоров, что отмечается всеми исследователями проблем реадмиссии [2, с. 55; 8, с. 124].

Так, например, изучая динамику заключения международных договоров о реадмиссии на пространстве Содружества Независимых Государств, Б.Б. Саипов констатирует, что несмотря на активное продвижение таких соглашений Российской Федерацией, переговорный процесс между странами Содружества о заключении таких соглашений между собой затягивается [9, с. 200]. На момент исследования (2020 год) наибольшее количество реализуемых соглашений (внутри Содружества) было у Российской Федерации и Казахстана. Мы же со своей стороны хотим отметить, что, учитывая опыт Евросоюза в заключении таких соглашений, а также собственную практику реализации Соглашения Россия-ЕС о реадмиссии, Российская Федерация при заключении подобных международных договоров сделала акцент на приеме/передаче именно граждан государств сторон, а не граждан третьих государств и лиц без гражданства. Собственно, даже в случае их успешного подписания положения о транзите или приеме граждан третьих государств и лиц без гражданства исключаются еще на стадии переговоров либо на практике почти не применяются.

По состоянию на конец 2023 года Российской Федерацией всего было заключено и реализовывалось 18 соглашений о реадмиссии, из них со странами СНГ – 7 (Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Украина³). При этом, например, соглашения с Таджикистаном и Кыргызстаном предусматривают прием и передачу лишь собственных граждан, а с Республикой Беларусь – только граждан третьих государств и лиц без гражданства. Статистика приема и передачи граждан третьих государств и лиц без гражданства по реадмиссионным соглашениям не велика и в сущности подтверждает тезис о незаинтересованности государств в приеме на свою территорию граждан третьих стран: более чем за 10 лет реализации соглашений со странами СНГ⁴ Узбекистан выразил согласие на реадмиссию из России более 2,2 тыс. своих граждан, Казахстан – более 700, Армения – более 300, Кыргызстан – около 200, но при этом общее количество одобренных данными странами запросов в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства – около 50. Для сравнения: за данный период Россией было одобрено всего

³Ответной нотой от 16 февраля 2024 г. № 98/н Посольство Российской Федерации в Республике Беларусь уведомило Посольство Украины в Республике Беларусь о прекращении действия реадмиссионных договоренностей с 22 сентября 2023 г.

⁴Согласно рабочей статистике ГУВМ МВД России по состоянию на 31 декабря 2023 г.

50 запросов о реадмиссии своих граждан из стран СНГ⁵. Думается, что причина здесь не в особой законопослушности российских граждан, находящихся на пространстве Содружества.

Международное право не рассматривает реадмиссию как некую самостоятельную категорию в международном праве, это лишь мера государственного воздействия на человека, который исчерпал все возможные способы остаться в стране легально, но самостоятельно выезжать не желает. Именно поэтому возникают затруднения при имплементации норм реадмиссионных соглашений в национальное законодательство: как правило, механизмы государственного воздействия на лиц, незаконно находящихся на территории страны, уже существуют и хорошо отработаны [11]. Поэтому во многих случаях применение процедуры реадмиссии, возможно, видится странам-партнерам нецелесообразным.

Следует отметить, что положения соглашений о реадмиссии, собственно, не создают никаких новых обязательств для страны в отношении граждан государств сторон – выше на примере анализа Конституций стран СНГ мы убедились, что государства, придерживающиеся основных положений международных документов о защите прав человека, гарантируют своим гражданам беспрепятственное возвращение в страну гражданства. Чем же тогда интересно соглашение о реадмиссии? Именно попыткой создать некие «стандартные процедуры» по возвращению, понятные для всех участников процесса, позволяющие идентифицировать лицо, подлежащее реадмиссии (зачастую это можно сделать только в государстве гражданства), определить его гражданскую принадлежность, проконтролировать выезд путем организации передачи в пункте пропуска через Государственную границу. Поэтому, в принципе, форма соглашения не важна (в российской практике мы можем выделить как минимум три вида подобных международных договоров: о реадмиссии, о противодействии незаконной миграции, о приеме-передаче), важны процедуры идентификации, подтверждения гражданства, документирования и передачи, которые осуществляются без специального согласия мигранта⁶, а также закрепление возможности компетентных органов, ответственных за реализацию соглашения, общаться между собой непосредственно, что значительно упрощает взаимодействие по различным техническим вопросам, особенно в случае форс-мажора.

Полагаем, что в свете всего вышесказанного отдельной дискуссии заслуживает идея о возможном заключении единого соглашения о реадмиссии, к которому бы могло присоединиться (по образцу конвенций) как можно большее количество стран, высказанная еще в 2010 году Л.В. Андриченко в отношении общего реадмиссионного договора в рамках СНГ [1, с. 20-21] и развиваемая сегодня некоторыми молодыми исследователями [3, с. 155]. Однако Б.Б. Саипов полагает, что такой документ уже существует и как раз-таки является правовой основой для реадмиссионного сотрудничества [9, с. 199]. В любом случае реадмиссионный диалог требует прежде всего открытых и доверительных отношений между государствами, соблюдения ими норм международного права и активного стремления к сотрудничеству. Только тогда достигнутые в этой области договоренности смогут стать эффективным инструментом в обеспечении права незаконного мигранта на возвращение в страну гражданства.

1. Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 3 (159). EDN NDLWIH.

⁵При проведении анализа мы намеренно не учитывали статистику по рассмотрению российской стороной запросов из стран СНГ о реадмиссии граждан третьих государств, так как такие запросы в 97% случаев поступали из Республики Беларусь.

⁶Следует помнить, что субъектом соглашения о реадмиссии всегда является лицо, находящееся в стране в нарушение миграционных правил и отказавшееся от сотрудничества в целях своего документирования либо не имеющее возможности сотрудничать в силу различных причин.

2. Галинговский М.И. Генезис международно-правовой регламентации института реадмиссии // Вестник студенческого научного общества ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет». 2023. № 15. Т. 4. EDN HZIQWC.
3. Жукова О.И. Актуальные вопросы международно-правового регулирования реадмиссии как инструмента противодействия незаконной миграции // Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения): сб. науч. тр. VII междунар. науч.-практ. конф., Москва, 31 марта 2023 г. / сост. Г.Н. Василенко. – М.: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2023. EDN MBADNM.
4. Кажаяева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014.
5. Леонов А.С. Управление вынужденной миграцией в Европейском союзе и проблемы обеспечения прав человека // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. EDN UCYPDQ.
6. Обзор практики межгосударственных органов по защите прав и основных свобод человека. 2019. № 1 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.05.2023).
7. Паукова Ю. В. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: некоторые вопросы заключения и реализации соглашений ЕС о реадмиссии // Пространство и Время. 2013. № 2 (12). EDN QAMIBH.
8. Плюгина И.В. Проблемы заключения и реализации соглашений о реадмиссии: международно-правовой аспект // Журнал российского права. 2010. № 4 (160). EDN NDLWUZ.
9. Саипов Б.Б. Рeadмиссия в системе противодействия незаконной миграции в СНГ // Вестник Академии МВД Республики Беларусь. 2020. № 1 (39). EDN IAROLN.
10. Справочник по терминологии в области миграции / сост. О. Поздоровкина. – М.: Международная организация по миграции, 2011 [Электронный ресурс] // URL: https://russia.iom.int/sites/g/files/tmzbd11036/files/documents/handbook_on_migration_terminology.pdf (дата обращения: 10.05.2024).
11. Шадрина Л.В. Принудительное возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания: сравнительно-правовой анализ // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2022. № 2 (101). DOI 10.55001/2312-3184.2022.40.94.023. EDN QYECZL.

**Информация об авторе
и научном руководителе:**

М.И. Каракулько, адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права

В.И. Червонюк, профессор кафедры конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор

**About the author
and scientific supervisor:**

M.I. Karakulko, Adjunct of the Department of Constitutional and Municipal Law

V.I. Chervonyuk, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Doctor of Law, Professor

Статья поступила в редакцию 17.07.2024