

УДК 341.01

DOI: 10.34670/AR.2023.74.57.033

Рeadмиссия как институт международно-правового регулирования миграции

Бабoшина Елена Владимировна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного права, правосудия
и правоохранительной деятельности,
Юридический институт
Пятигорского государственного университета,
357502, Российская Федерация, Пятигорск, ул. Октябрьская, 38;
e-mail: baboshina.80@mail.ru

Гусейнова Ираде Сафаратдиновна

Кандидат исторических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления и права,
Московский педагогический государственный университет,
119991, Российская Федерация, Москва, ул. Пироговская, 1;
e-mail: nazirova.irada@yandex.ru

Аннотация

В статье дан анализ понятию «реадмиссия» в отечественной и международной доктрине. Автором выделены характерные признаки реадмиссии, отличающие ее от высылки, экстрадиции, удаления, выдворения. Определена необходимость доработки на практическом международно-правовом уровне. Сделан вывод о том, что реадмиссия – это сложный межотраслевой комплекс международно-правового регулирования миграции со стабильной структурой. Рeadмиссия способствует поддержанию порядка внутри государств, а также на мировой арене, защищая интересы как мигрантов, так и граждан отдельных стран.

Для цитирования в научных исследованиях

Бабoшина Е.В., Гусейнова И.С. Рeadмиссия как институт международно-правового регулирования миграции // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 9А. С. 264-270. DOI: 10.34670/AR.2023.74.57.033

Ключевые слова

Рeadмиссия, миграция, депортация, административное выдворение, борьба с незаконной миграцией, реадмиссионные соглашения.

Введение

Развитие международных отношений и миграционных процессов усугубляет проблему обеспечения миграционной безопасности государств. Одним из механизмов регулирования миграции с помощью международных норм является институт реадмиссии.

Понятие «реадмиссия» (от англ. to readmit – принимать назад) существует в международном праве со второй половины XX в. и означает согласие государства на возвращение на свою территорию собственных граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно въехавших на территорию другого государства непосредственно с территории первого государства. Данный механизм облегчает регулирование миграционных потоков и нацелен на борьбу с нелегальной миграцией.

На международном уровне не существует общепринятого определения понятия «реадмиссия». Обычно предполагается, что термин «реадмиссия» охватывает все случаи, когда решение о передаче человека принимается свободно, с учетом «прав и свобод человека» и с соблюдением норм права при применении реадмиссии.

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» [Руководство по реадмиссии, 2009, 301].

Основная часть

В зарубежной литературе при рассмотрении международно-правового регулирования реадмиссии наравне с термином реадмиссия употребляются такие термины, как высылка, экстрадиция, удаление, выдворение.

Одним из отличительных признаков реадмиссии, по сравнению с депортацией и выдворением, является возможность ее применения в отношении лиц, которые не имеют документов, удостоверяющих личность. Основанием для применения реадмиссии в таком случае является сообщение лица, не имеющего документов, о его национальной принадлежности, а также сведения о государстве, с территории которого лицо въехало на территорию Российской Федерации либо в котором оно проживало в последнее время на основании разрешительных документов.

Рeadмиссия является наиболее эффективным средством борьбы с административными правонарушениями в сфере миграции, совершаемыми иностранными гражданами, не имеющими документов, удостоверяющих личность, поскольку может применяться в отношении лиц, личность которых не установлена. В то же время применение процедуры реадмиссии возможно только при наличии подписанных международных договоров, что в целом делает затруднительным ее применение.

Стоит отметить, что 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. [Международный пакт от 16 декабря 1966 г., 1976], здесь игнорируется, так как предметом договоров о реадмиссии является принудительная и контролируемая государствами-участниками репатриация.

Термин «депортация» используется в Федеральном законе Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации и иных документах. Часто данный термин рассматривается как синоним термина «административное выдворение», однако Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ, 2002] употребляет данные термины через запятую, указывая на то, что они являются разными по сути. Многие ученые также разграничивают указанные понятия, вкладывая в них различный смысл.

Рассматривая административное выдворение, правоведа, как правило, берут за основу определение, данное в ст. 3.10 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, 2002]: «административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации».

Еще более отчетливо видны различия между формами принудительного возвращения на сравнительном примере реадмиссии и административного выдворения. Как уже отмечалось, основанием для применения института реадмиссии является заключенный и вступивший в законную силу международный договор одного государства с другим, нормы которого получают развитие в актах национального законодательства.

Институт же административного выдворения урегулирован только на основании актов национального законодательства. Административное выдворение – это вид административного наказания, который назначается судьей и реализуется в форме принудительного контролируемого перемещения за пределы государства либо в виде контролируемого самостоятельного выезда иностранного гражданина за пределы государства. У выдворяемого лица имеется возможность обжалования постановления об административном выдворении.

Выдворение может осуществляться только в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания иностранного гражданина или лица без гражданства. О факте административного выдворения уведомляется дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства.

В отличие от административного выдворения, реадмиссия не является видом наказания, и решение о реадмиссии принимается во внесудебном порядке компетентным органом и может осуществляться в том числе в государство, с территории которого иностранный гражданин или лицо без гражданства непосредственно прибыли на территорию государства. Рeadмиссия выгодно отличается от административного выдворения и депортации тем, что прием-передача двумя договаривающимися государствами лиц, незаконно находящихся на территории одного из государств, путем межгосударственного взаимодействия, является «дипломатическим» способом удаления таких лиц с территории [Паукова, 2012, 56].

В международном праве «депортация» – это власть государства насильно выслать

иностранца в любую страну, выбранную депортирующим государством, и высылку, согласно которой иностранец может быть выслан с территории высылающего государства, которое должно добиться согласия лица, подлежащего высылке для определения места назначения, которым во всех случаях является государство, гражданином которого это лицо является.

В отечественной доктрине расшифровка термина «депортация» дается в ст. 2 Федерального закона Российской Федерации от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которой «депортация – принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации» [Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ, 2002].

Что касается депортации, то она, как и реадмиссия, не является видом наказания. Депортация представляет собой механизм принудительной высылки иностранного гражданина или лица без гражданства из государства и осуществляется во внесудебном порядке компетентными органами. Вместе с тем процедуры депортации и реадмиссии имеют и существенные различия. Правовую основу института депортации составляют исключительно акты национального законодательства.

Депортация применяется, во-первых, в случае несоблюдения иностранным гражданином или лицом без гражданства ранее объявленного ему требования покинуть территорию государства в связи с сокращением срока пребывания (проживания) или аннулированием разрешения на временное проживание или вида на жительство; во-вторых, в связи с отказом в удовлетворении ходатайства о признании беженцем или получением уведомления об утрате или лишении статуса беженца; в-третьих, при вынесении решения о нежелательности пребывания (проживания), а также при утрате или прекращении законных оснований для дальнейшего пребывания (проживания) на территории государства [Волох, 2012, 265].

Депортация осуществляется только в государство гражданской принадлежности или постоянного проживания иностранного гражданина или лица без гражданства. О факте депортации, как и в случае с административным выдворением, уведомляется дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства.

Рeadмиссия, в отличие от депортации, не обусловлена критерием неисполнения иностранным гражданином или лицом без гражданства требования покинуть территорию государства, она может осуществляться в том числе в государство, с территории которого иностранный гражданин или лицо без гражданства непосредственно прибыли в государство.

Стоит подчеркнуть, что, несмотря на явную схожесть данных понятий, они нуждаются в отграничении друг от друга, поскольку имеют ряд отличий при их назначении и применении.

Согласно точке зрения А.Ю. Ястребовой, «ни реадмиссия, ни выдворение, ни депортация не выступают эффективными средствами предупреждения незаконной миграции. Эти формы принудительного возвращения иностранных граждан в страну происхождения или же транзита способствуют исключительно обеспечению безопасности принимающего государства и прекращению незаконного пребывания мигрантов» [Ястребова, 2014, 394]

По мнению Д.П. Сологуб, термин «реадмиссия» применяется «к человеку (иностранному гражданину) при передаче запрашивающим государством и принятии запрашиваемым государством лиц, которые признаны нелегально въехавшими в запрашивающее государство, нелегально пребывающими или нелегально проживающими в стране применяющей порядок реадмиссии» [Сологуб, 2016, 107].

Вызывает интерес мнение О.С. Кажяевой в отношении понятия «реадмиссия». Автор

предлагает два определения одного института: одно выдвигается с позиции содержания правоотношений, другое – с позиции места в системе международного права.

«С позиции места в системе международного права реадмиссия – это формирующийся институт международно-правового регулирования миграции, нормы которого регулируют процедуру реадмиссии, включая прием, возврат и транзит лиц, незаконно находящихся на территории одного из договаривающихся государств»

С позиции содержания правоотношений реадмиссия представляет собой организационно-правовой механизм, позволяющий государствам, заключившим соглашения о реадмиссии, осуществлять процедуру возвращения (передачу и прием) лиц (граждан государств сторон, граждан третьих стран и лиц без гражданства) при обнаружении факта отсутствия или утраты ими законных оснований въезда, пребывания и проживания в принимающем государстве, в государства их гражданства, государства их постоянного места жительства или в третьи государства, с территории которых они прибыли.

Вместе с тем правовая природа перечисленных форм принудительного возвращения различна. Так, правовые институты депортации и административного выдворения за пределы государства регулируются нормами национального законодательства, в то время как институт реадмиссии – категория международного права и международных договоров между государствами» [Кажаева, 2014, 156].

При применении реадмиссии гражданство нелегала не всегда имеет значение. Как правило, он может быть направлен лишь в ту страну, из которой он прибыл, соответственно, принимающая сторона должна его принять независимо от гражданской принадлежности. Так как это невозможно выполнить без взаимодействия государств, правовое регулирование этого процесса осуществляется в соответствии с международными договорами.

Заключение

Таким образом, реадмиссия представляет собой сложный межотраслевой комплекс международно-правового регулирования миграции со стабильной структурой, т.е. характеризуется однородностью фактического содержания, единством правовых норм, нормативной обособленностью и полнотой регулируемых отношений. Рeadмиссия способствует поддержанию порядка внутри государств, а также на мировой арене, защищая интересы как мигрантов, так и граждан отдельных стран.

Библиография

1. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Вопросы безопасности. 2012. № 1. С. 265.
2. Кажаева О.С. Институт реадмиссии в международном праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 156 с.
3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1.
4. О гражданских и политических правах: международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
5. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
6. 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. 56.
7. Руководство по реадмиссии. В 2 т. Т. 2: Практика реализации соглашений о реадмиссии в Российской Федерации. М., 2009. 301 с.

8. Сологуб Д.П. К вопросу о понятии реадмиссия // Материалы международной научно-практической конференции «Проблемы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в социальное пространство Байкальского региона». Чита, 2016. 107 с.
9. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: ВАКО, 2014. 394 с.
10. Sheryazdanova K. Illegal immigration and fight against illegal migration in member states of the European Union // Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies. – 2015. – Т. 8. – №. 1. – С. 89-102.

Readmission as an institute of international legal regulation of migration

Elena V. Baboshina

PhD in Law,
Associate Professor of the Department of international law and justice
and law enforcement activities,
Law Institute of Pyatigorsk State University,
357502, 38 Oktyabr'skaya str., Pyatigorsk, Russian Federation;
e-mail: baboshina.80@mail.ru

Irade S. Guseinova

PhD in Law History,
Associate Professor of the Department of state
and municipal management and law,
Moscow Pedagogical State University,
119991, 1 Pirogovskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: nazirova.irada@yandex.ru

Abstract

The article provides an analysis of the concept of "readmission" in domestic and international doctrine. The author highlights the characteristic features of readmission that distinguish it from expulsion, extradition, removal, expulsion. The need for improvement at the practical international legal level is identified. It is concluded that readmission is intersectoral complex of international legal regulation of migration with a stable structure. Readmission helps maintain order within states, as well as on the world stage, protecting the interests of both migrants and citizens of individual countries.

Fot citation

Baboshina E.V., Guseinova I.S. (2023) Readmissiya kak institut mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya migratsii [Readmission as an institute of international legal regulation of migration]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (9A), pp. 264-270. DOI: 10.34670/AR.2023.74.57.033

Keywords

Readmission, migration, deportation, administrative expulsion, fight against illegal migration, readmission agreements.

References

1. Kazhaeva O.S. (2014) *Institut readmissii v mezhdunarodnom prave. Dokt. Diss.* [Institute of readmission in international law. Doct. Diss.] Moscow.
2. Kodeks ob administrativnykh pravonarusheniyakh Rossiyskoy Federatsii [Code of Administrative Offenses of the Russian Federation] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation], 1.
3. O grazhdanskikh i politicheskikh pravakh: mezhdunarodnyy pakt ot 16 dekabrya 1966 g. [On civil and political rights: International Covenant of December 16, 1966] (1976). *Vedomosti VS SSSR. St. 291* [Gazette of the USSR Armed Forces. Art. 291], 17.
4. O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: feder. zakon ot 25.07.2002 № 115-FZ [On the legal status of foreign citizens in the Russian Federation: Federal Law of July 25, 2002 No. 115-FZ] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 3032* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 3032], 30.
5. Paukova Yu.V. (2012) Administrativnoe vydvorenie, deportatsiya i readmissiya kak mekhanizm udaleniya inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva s territorii Rossiyskoy Federatsii [Administrative expulsion, deportation and readmission as a mechanism for removing foreign citizens and stateless persons from the territory of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 1, p. 56.
6. *Rukovodstvo po readmissii. V 2 t. T. 2: Praktika realizatsii soglasheniy o readmissii v Rossiyskoy Federatsii* [Guidelines for readmission. In 2 vols. Vol. 2: Practice of implementing readmission agreements in the Russian Federation]. (2009) Moscow.
7. Sologub D.P. (2016) K voprosu o ponyatii readmissiya [On the issue of the concept of readmission]. In: *Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Problemy sotsial'no-kul'turnoy adaptatsii i integratsii migrantov v sotsial'noe prostranstvo Baykal'skogo regiona»* [Proc. Int. Conf. “Problems of socio-cultural adaptation and integration of migrants into the social space of the Baikal region”]. Chita.
8. Volokh V.A. (2012) Migratsionnaya politika: readmissiya – effektivnyy instrument protivodeystviya nelegal'noy migratsii [Migration policy: readmission is an effective tool to combat illegal migration]. *Voprosy bezopasnosti* [Security Issues], 1, p. 265.
9. Yastrebova A.Yu. (2014) *Mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy regulirovaniya migratsii: doktrinal'nye podkhody i opyt Rossiyskoy Federatsii* [International legal mechanisms for regulating migration: doctrinal approaches and experience of the Russian Federation]. Moscow: VAKO Publ.
10. Sheryazdanova, K. (2015). Illegal immigration and fight against illegal migration in member states of the European Union. *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 8(1), 89-102.