

ЗАЩИТА ПРАВ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРАХ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О РЕАДМИССИИ

Наталья Карканица

В статье рассмотрено шесть международных договоров о реадмиссии, заключенных Республикой Беларусь, включая соглашения с Европейским союзом и Украиной. Проведен анализ положений международных договоров на предмет наличия в них гарантий защиты прав вынужденных мигрантов в случае реадмиссии. Представлены следующие рекомендации для включения в международные договоры о реадмиссии: для соблюдения принципа невысылки диспозитивную норму о возможности отказа в транзите мигрантов во всех действующих международных договорах Республики Беларусь о реадмиссии необходимо заменить обязанностью государств отказываться в транзите в том случае, если существует угроза пыток; необходимо предусмотреть увеличение срока направления запроса о реадмиссии лиц, ходатайствующих о международной защите; для защиты прав вынужденных мигрантов при осуществлении ускоренной процедуры реадмиссии включить в международные договоры такие дополнительные правовые гарантии, как право на доступ к правовой помощи, доступ к процедуре получения убежища и право на обжалование решения о реадмиссии.

Ключевые слова: вынужденные мигранты; миграция; права человека; право беженцев; право Европейского союза; принцип невысылки; реадмиссия; убежище; ускоренная реадмиссия.

«Protection of Forced Migrants' Rights in the International Readmission Agreements of the Republic of Belarus» (Natallia Karkanitsa)

In the article, the author presented a comprehensive review of six international readmission agreements signed by the Republic of Belarus, including the agreements with the European Union and Ukraine. The author has analysed the provisions of international treaties with a focus on the protection of forced migrants' rights in readmission process. A set of recommendations to the international agreements on readmission has been provided in the article: in order to comply with the principle of non-refoulement, the dispositive norm on the possibility of refusing the transit of migrants in all existing international agreements of the Republic of Belarus on readmission should be replaced with the obligation of states to refuse transit if there is a threat of torture; provision on an extended period for sending a request for the readmission of persons applying for international protection should be introduced; in order to protect the rights of forced migrants during the implementation of the accelerated readmission procedure, it is recommended to include in international treaties such additional legal guarantees as the right to access legal assistance, access to the asylum procedure and the right to appeal against the decision on readmission.

Keywords: accelerated readmission; asylum; European Union law; forced migrants; human rights; migration; readmission; refugee law; principle of non-refoulement.

Реадмиссия представляет собой один из способов принудительного возвращения нерегулярных мигрантов. Чаще всего в практике государств и в доктрине реадмиссия характеризуется как форма сотрудничества государств, направленная на контроль миграционных потоков и противодействие нерегулярной миграции.

Понятие «реадмиссия» происходит от английского глагола *readmit*, который переводится как «принимать назад» и означает, что

государство принимает обратно своих граждан, лиц без гражданства или граждан третьих государств, если они не имеют правовых оснований нахождения на территории высылающего государства [22, с. 13]. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. содержат норму о том, что каждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. Обязанность государств принимать об-

Автор:

Карканица Наталья Викторовна — старший преподаватель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета, e-mail: Natallia.karkanitsa@gmail.com
Белорусский государственный университет. Адрес: 4, пр. Независимости, Минск, 220030, БЕЛАРУСЬ

Author:

Karkanitsa Natallia — Senior Lecturer of the Department of International Law of the Faculty of International Relations, Belarusian State University, e-mail: Natallia.karkanitsa@gmail.com
Belarusian State University. Address: 4, Nezavisimosti ave., Minsk, 220030, BELARUS

ратно собственных граждан квалифицируется как обычная норма в международном праве, однако обязанность принимать на свою территорию лиц без гражданства или граждан третьих стран в рамках реадмиссии обусловлена взаимными обязательствами государств друг перед другом согласно положениям заключенного ими международного договора [33, р. 4].

Рeadмиссия определена в Модельном соглашении Содружества Независимых Государств как «передача компетентными органами запрашивающего государства и прием компетентными органами запрашиваемого государства в порядке, на условиях и в целях, предусмотренных заключенным соглашением о реадмиссии, лиц, въехавших или находящихся на территории запрашивающего государства в нарушение действующего на его территории законодательства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства» [17]. Определение реадмиссии, представленное в Руководстве Международной организации по миграции 2009 г., не охватывает всей полноты данной категории, так как трактует ее только как «действие государства, разрешающего повторный въезд лица», не разъясняя при этом действий запрашивающего государства и не учитывая двусторонней (или иногда многосторонней) природы акта реадмиссии, для осуществления которой обязательно должен существовать международно-правовой договор, в той или иной форме закрепляющий взаимное обязательство [22, с. 13].

В соответствии с законодательством Республики Беларусь иностранцы и лица без гражданства могут быть подвергнуты депортации, высылке или передаче иностранному государству в соответствии с международным договором Республики Беларусь [18]. Концепция интегрированного управления Государственной границей Республики Беларусь использует собирательный термин «мероприятия возвращения», применяемый к депортации, реадмиссии, высылке, экстрадиции иностранных граждан и лиц без гражданства [12]. Принципиальным отличием экстрадиции является то, что она осуществляется по запросу иностранного государства, ведущего судебное разбирательство или для осуществления им вступившего в силу приговора суда. Депортация представляет собой наиболее суровую меру ответственности за нарушение административного законодательства на территории Республики Беларусь со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства. Высылка иностранца может осуществляться в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан государства и других лиц, а также после освобождения из арестного дома или исправительного учреждения, если лицо не может быть подвергнуто депортации. Как депортация, так и высыл-

ка могут осуществляться в добровольном или принудительном порядке, в то время как реадмиссия всегда осуществляется принудительно [18].

Рeadмиссия является относительно новым явлением в правоприменительной практике Республики Беларусь. Так, европейские государства заключили основное количество договоров о реадмиссии между собой в 1950–1960-х гг., а в 1990-х гг. — между государствами Европейского союза и третьими странами [32, р. 14]. Республика Беларусь заключила первые договоры о реадмиссии в 2013 г. с Республикой Казахстан, Российской Федерацией и Турецкой Республикой, при этом Соглашение о реадмиссии с Турцией стало первым вступившим в силу для Республики Беларусь подобным международным договором. К настоящему времени Беларусь заключила шесть двусторонних соглашений о реадмиссии: с Грузией, Европейским союзом, Казахстаном, Россией, Турцией и Украиной.

Большинство ученых положительно оценивают роль реадмиссии в противодействии нерегулярной миграции и считают ее эффективным международно-правовым инструментом, преследующим данную цель. В отечественной доктрине соглашения о реадмиссии и их реализация в Республике Беларусь рассматривались такими исследователями, как Д. О. Конколович [11], Д. Н. Лойша [13], А. В. Похлебаева [19]. Однако в их работах отсутствует анализ договоров, заключенных Республикой Беларусь после 2018 г. Более широкие вопросы правового регулирования миграции в Республике Беларусь рассматривались в работах Н. В. Валюшко [3], А. Ю. Внученковой [3], А. И. Федорако [29] и др. В государствах СНГ заслуживают внимания исследования реадмиссии, выполненные такими учеными, как О. С. Кажаява [6], Е. В. Киселёва [8], С. Н. Олейник [16] и др. Существует относительно небольшое количество русскоязычных учебных пособий по теме реадмиссии, изданных, как правило, при поддержке Международной организации по миграции: в Республике Беларусь под авторством А. А. Радостева, а в Российской Федерации под редакцией М. Манке при участии коллектива авторов, представляющих Международную организацию по миграции и Федеральную миграционную службу [20; 22].

В западной доктрине следует обратить внимание на работы Ж.-П. Кассарино [31], Н. Колмана [32], К. Хэйлброннера [33], рассматривающие практику государств Европейского союза по заключению и последующему исполнению соглашений о реадмиссии.

Несмотря на то, что тема реадмиссии активно исследуется в государствах Европейского союза, в странах СНГ она изучена намного меньше. В то же время именно страны СНГ являются государствами происхождения нерегулярных мигрантов, а также государствами

их транзита на пути в Европейский союз, что делает изучение реадмиссии особенно актуальным в данном регионе.

Вместе с тем в русскоязычной литературе по реадмиссии редко уделяется внимание таким темам, как реализация принципа невысылки в отношении вынужденных мигрантов при ее осуществлении, а также вопросам реализации права на поиск убежища и пользования им. Так, пособие Государственного пограничного комитета Республики Беларусь содержит информацию о том, что государства при реализации реадмиссии могут столкнуться со случаями необоснованных ходатайств о предоставлении убежища или статуса беженца, с невозможностью установить гражданство лица, однако не рассматривает по существу порядок действий сотрудников органов пограничной службы при обращении лица с ходатайством о международной защите в рамках осуществления процедуры реадмиссии [20, с. 13]. Более подробно вопросы защиты прав мигрантов при осуществлении реадмиссии рассматриваются в работах О. С. Кажяевой [6], Е. В. Киселёвой [8], А. Ю. Ястребовой [30], однако в основном в контексте соглашений о реадмиссии, заключенных Российской Федерацией.

Целью данной статьи является анализ гарантий защиты прав вынужденных мигрантов в ситуации их реадмиссии в соответствии с действующими международными договорами Республики Беларусь о реадмиссии, включая соглашения с Европейским союзом и Украиной, заключенные в 2020 и 2018 гг. соответственно. Объектом исследования являются права вынужденных мигрантов при осуществлении реадмиссии. Для достижения поставленной цели решались следующие задачи: рассмотреть действующие международные договоры Республики Беларусь о реадмиссии; провести сравнительный анализ данных соглашений на предмет наличия в них гарантий защиты прав вынужденных мигрантов; представить рекомендации относительно увеличения количества и повышения качества реализации гарантий защиты прав вынужденных мигрантов при реадмиссии. Соглашения о реадмиссии при этом рассматривались в контексте норм права беженцев и права человека. Кроме того, доказывалось, что гарантии защиты прав вынужденных мигрантов, содержащиеся в действующих международных договорах о реадмиссии Республики Беларусь, не являются достаточными.

Общая характеристика и сравнительный анализ международных договоров о реадмиссии, заключенных Республикой Беларусь

Практика заключения международных договоров о реадмиссии свидетельствует о том, что государства происхождения и транзита не-

регулярных мигрантов зачастую нуждаются в дополнительных преимуществах и стимулах для принятия взаимных обязательств по реадмиссии, так как они связываются с необходимостью дополнительной инфраструктуры и финансовых затрат для принимающего государства. В частности, советник Исполнительного комитета СНГ С. И. Мукашев подчеркивает, что заключение двусторонних соглашений о реадмиссии в рамках СНГ затягивается в силу существенных финансовых затрат на их реализацию [15].

Как справедливо отмечает белорусский исследователь Д. Н. Лойша, процесс заключения соглашений о реадмиссии зачастую связан с обсуждением государствами вопросов визового режима [13, с. 202]. Так, в преамбуле Соглашения между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии 2013 г. подчеркивается его взаимосвязь с соответствующим Соглашением о взаимной отмене виз [26]. Соглашение между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии лиц, пребывающих без разрешения, также было подписано одновременно с Соглашением об упрощении выдачи виз [1].

Заслуживает внимания Соглашение о реадмиссии Республики Беларусь с Российской Федерацией, так как оно, по мнению руководителя Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь А. Ю. Бегуна, не предусматривает «полномасштабной реадмиссии» в том смысле, что оно не распространяется на граждан Республики Беларусь и Российской Федерации, образующих Союзное государство [21]. Подготовка данного международного договора заняла значительное время, и это Соглашение является одним из последних, подписанных Российской Федерацией с государствами — участниками СНГ. При этом первое Соглашение о реадмиссии Российская Федерация подписала с Европейским сообществом в 2006 г., после чего стала переносить данную практику на страны СНГ [6].

Учитывая значение Соглашения о реадмиссии между Республикой Беларусь и Европейским союзом, а также большое количество нерегулярных мигрантов, следующих в государства Европейского союза транзитом через Беларусь, подготовка данного международного договора также была длительной: с 2014 по 2020 г. [1].

Общепризнанно, что реадмиссия наиболее эффективна в том случае, если у государства транзита есть соответствующие соглашения с государствами происхождения нерегулярных мигрантов, иначе мигранты рискуют задержаться на территории транзитного государства, что делает их правовое положение более уязвимым и требует от соответствующего государства дополнительных финансовых затрат. Так, для смягчения возможных последствий

реализации Соглашения о реадмиссии с Европейским союзом для Республики Беларусь предусматривается двухлетняя отсрочка осуществления обязательств по реадмиссии лиц без гражданства и граждан третьих государств, за исключением тех, с которыми Беларусь уже заключила двусторонние соглашения о реадмиссии (ст. 23 Соглашения). Кроме того, текст Соглашения о реадмиссии с Европейским союзом дополнен Совместным заявлением о технической и финансовой поддержке, согласно которому Соглашение будет применяться государствами на основе принципов совместной ответственности, солидарности и равного партнерства в целях управления миграционными потоками, а Евросоюз обязуется сделать доступными для Республики Беларусь финансовые ресурсы в целях поддержки реализации Соглашения [27].

Как уже было указано выше, на сегодняшний день существует шесть международных договоров о реадмиссии, заключенных и вступивших в силу для Республики Беларусь. Пять соглашений о реадмиссии заключены Республикой Беларусь с другими государствами и одно — с надгосударственным образованием, Европейским союзом, который был наделен полномочиями по заключению соглашений о реадмиссии с третьими государствами в соответствии с положениями Амстердамского договора 1997 г. Необходимо отметить, что у СНГ нет аналогичных полномочий, а также не существует региональных многосторонних соглашений о реадмиссии, хотя Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ приняла Модельное соглашение о реадмиссии, положения которого были положены в основу ряда соответствующих международных договоров стран СНГ [17].

Сравнение действующих соглашений о реадмиссии Республики Беларусь демонстрирует наибольшую схожесть договоров с Грузией и Казахстаном. Так, данные соглашения относят к кругу лиц, подпадающих под реадмиссию, собственных граждан, лиц без гражданства и граждан третьих государств; они не содержат отдельные положения о специальных сроках запросов о реадмиссии в отношении лиц, ходатайства о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища в отношении которых находились на рассмотрении компетентных органов запрашивающего государства. Кроме того, в данных соглашениях, наряду с указанием на то, что они не умаляют прав, обязательств и ответственности государств по международному праву, перечислен ряд международных договоров по правам человека [23; 24]. Следует отметить, что более широкий перечень таких договоров присутствует только в Соглашении между Республикой Беларусь и Европейским союзом, что связано с дополнительной отсылкой к региональным документам по правам человека.

Гарантии защиты прав вынужденных мигрантов при осуществлении реадмиссии

Вопрос отнесения реадмиссии к институтам международного права является спорным в доктрине. Так, российский исследователь О. С. Кажаява характеризует реадмиссию как институт, принадлежащий «к сложному межотраслевому комплексу международно-правового регулирования миграции», из чего вытекает необходимость анализировать ее применение в свете защиты прав человека и прав беженцев [6, л. 20]. Другой российский исследователь А. Ю. Ястребова, напротив, отмечает, что преждевременно считать реадмиссию таким институтом, так как она является лишь международно-правовым механизмом принудительного возвращения иностранных граждан в государство происхождения или транзита, а нормы прав человека и права беженцев могут исключать применение реадмиссии или корректировать порядок ее проведения [30, с. 630]. А. А. Радостев также отмечает, что реадмиссия является одним из наиболее действенных механизмов регулирования миграционных процессов [20, с. 4]. По нашему мнению, реадмиссия является скорее межотраслевым комплексом норм международного права, механизмом возвращения мигрантов и регулирования миграции, при этом безусловной является необходимость обеспечения гарантий права прав человека и права беженцев для защиты мигрантов, в отношении которых осуществляется реадмиссия. Сравнение гарантий защиты прав вынужденных мигрантов в действующих договорах о реадмиссии, заключенных Республикой Беларусь в 2013—2020 гг., приведено в таблице.

Рeadмиссия зачастую характеризуется в доктрине как наиболее гуманный и быстрый способ возвращения мигрантов, так как она всегда сопровождается предварительным запросом и обусловлена готовностью запрашиваемого государства принять мигранта, а также не требует длительного содержания мигранта под стражей, например для идентификации личности. Следует согласиться с мнением И. В. Салева по поводу того, что целью соглашений о реадмиссии является не повторение международных обязательств, а стремление к упрощению и ускорению передачи мигрантов [4, с. 78]. Представляет интерес позиция украинского исследователя С. Н. Олейника, согласно которой существование реадмиссии может даже подталкивать мигрантов к незаконному пересечению границ государств, так как при задержании они без особых затрат будут возвращены в государство, из которого они прибыли или гражданами которого являются [16, с. 25]. Однако такая точка зрения, видимо, не учитывает тот факт, что расходы, связанные с передачей иностранцев иностранным государствам в соответствии с международными договорами о реадмиссии,

Гарантии защиты прав вынужденных мигрантов в действующих договорах о реадмиссии, заключенных Республикой Беларусь в 2013–2020 гг.

1	2	3	4	5	6
Сторона, с которой заключен договор	Круг лиц, на которых распространяется реадмиссия	Отсылка к нормам международного права, включая право прав человека и право беженцев	Ускоренная реадмиссия и гарантии защиты мигрантов при ее проведении	Возможности отказа в транзите мигрантов (гарантии защиты принципа невысылки)	Защита лиц, ходатайствующих об убежище
Гурецкая Республика	Граждане государств Соглашения, лица без гражданства и граждане третьих государств	Конвенция 1951 г. о статусе беженцев; Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев; Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху 2000 г.	Не предусмотрена	Запрашиваемое государство может отказать в транзите, если: — лицо, в отношении которого запрашивается разрешение на транзит, или следующие с ним члены его семьи в другом государстве транзита или государстве назначения могут быть подвергнуты смертной казни, пыткам или иному бесчеловечному и унижающему человеческое достоинство обращению либо если свобода этих лиц может быть ограничена по соображениям их этнической или национальной принадлежности, расы, вероисповедания или политических убеждений; — нахождение такого лица на территории запрашиваемого государства является нежелательным в интересах национальной безопасности, общественного порядка или здоровья населения	Запрашиваемое государство может отклонить запрос о реадмиссии граждан третьих государств и лиц без гражданства, если с момента незаконного пересечения лицом государства прошло более 180 дней. В случае, когда указанный срок превышен в связи с рассмотрением ходатайства лица о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища, запрос о реадмиссии может быть отклонен, если с момента въезда лица на территорию запрашивающего государства прошло более 24 месяцев
Российская Федерация	Только граждане третьих государств и лица без гражданства	Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция 1951 г. о статусе беженцев; Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев	Не предусмотрена	Запрашиваемое государство может отказать в транзите, если: — существует угроза того, что в государстве назначения или другом государстве транзита гражданин третьего государства или лицо без гражданства подвергнется пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению либо наказанию, смертной казни либо преследованию по признаку расовой, религиозной, национальной принадлежности, а также принадлежности к определенной социальной группе либо по признаку политических убеждений; — нахождение гражданина третьего государства или лица без гражданства на территории запрашиваемого государства является нежелательным, в том числе в целях обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка или здоровья населения	Запрос о реадмиссии в отношении гражданина третьего государства, ходатайство о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища которых находилось на рассмотрении компетентных органов запрашивающего государства, направляется в срок, не превышающий 24 месяцев с даты установления факта незаконного въезда, или незаконного пребывания на территории запрашивающего государства, или установления личности
Республика Казахстан Грузия	Граждане государств Соглашения, лица без гражданства и граждане третьих государств	Всеобщая декларация прав человека; Конвенция 1951 г. о статусе беженцев; Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев;	Не предусмотрена		Отсутствует

1	2	3	4	5	6
Украина		Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; международные договоры по вопросам выдачи (экстрадиции)	Ускоренная реадмиссия — ст. 12 Соглашения. Дополнительные гарантии защиты прав вынужденных мигрантов при ее проведении не предусмотрены	Запрашиваемое государство может отказать в транзите, если: — существует угроза того, что в государстве назначения либо транзита гражданин третьего государства или лицо без гражданства подвергнется пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинству обращению или наказанию, смертной казни или преследованию по признаку расовой, религиозной, национальной принадлежности, религии, а также по принадлежности к определенной социальной группе или по признаку политических убеждений; — нахождение таких лиц на территории запрашиваемого государства является нежелательным, в том числе в интересах национальной безопасности, общественного порядка, здоровья населения или защиты прав и свобод граждан запрашиваемого государства	Запрос о реадмиссии в отношении гражданина третьего государства или лица без гражданства, ходатайство о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежительной защиты или убежителности рассмотрены компетентными органами запрашивающего государства, направляется в срок, не превышающий двух лет с даты обращения соответствующего лица с таким ходатайством на территории запрашивающего государства
Европейский союз	Граждане Респуб-лики Беларусь, граж-дане государств — членов Европейского союза, лица без гражданства и граж-дане третьих госу-дарств	Всеобщая декларация прав чело-века; Европейская конвенция о защите прав человека и основ-ных свобод 1950 г.; Междунаро-дная конвенция ООН о ликвида-ции всех форм расовой дискри-минации 1965 г.; Междунаро-дный пакт о гражданских и поли-тических правах 1966 г.; Конвен-ция против пыток и других же-стоких, бесчеловечных или уни-жающих достоинство видов об-ращения и наказания 1984 г.; Конвенция 1951 г. о статусе бе-женцев; Протокол 1967 г., касаю-щийся статуса беженцев <i>Запрашиваемое государство должно, в частности, обеспе-чить в соответствии со своими обязательствами согласно пе-речисленным международным документам защиту прав лиц, возвращаемых на его террито-рию</i>	Ускоренная реадмиссия — ст. 7 Соглаше-ния. Дополнительные гарантии защиты прав вынужденных мигран-тов при ее проведении не предусмотрены	Беларусь или государство-член могут отказать в транзите: (а) если существует угроза того, что в государстве назначения или в другом государстве транзита гражданин треть-его государства или лицо без граждан-ства подвергнется пыткам, бесчеловеч-ному или унижающему достоинство обращению либо наказанию, смертной казни либо преследованию по при-знаку расовой, религиозной, нацио-нальной принадлежности к определенной соци-альной группе или по признаку поли-тических убеждений; (б) если в запрашиваемом государстве либо в другом государстве транзита гражданин третьего государства либо лицо без гражданства подвергнутся уголовному преследованию либо нака-занию; или (с) исходя из необходимости охраны здоровья населения, обеспечения национальной безопасности, обще-ственного порядка или иных государ-ственных интересов запрашиваемого государства	Отсутствует

Источник: собственная разработка.

международное право

как правило, возмещаются за счет средств этих иностранцев, что, например, предусмотрено в статье 69 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [18].

Все рассмотренные соглашения о реадмиссии указывают на их связь с международными договорами по правам человека, что можно считать одной из гарантий защиты прав мигрантов. Базовые положения соглашений о реадмиссии Республики Беларусь включают в преамбуле ряд международно-правовых договоров по правам человека, которые должны соблюдаться сторонами соглашения, а вытекающие из них права, обязанность и ответственность государств никак не должны умаляться положениями соглашений о реадмиссии. Следует согласиться с мнением О. С. Кажавой и Д. О. Конколович о том, что для большей эффективности соблюдения такие нормы должны упоминаться в основном тексте соглашения, а не только в его преамбуле [6, л. 49; 11, с. 39]. Кроме того, не все рассмотренные соглашения содержат ссылку на Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., хотя и цитируют положения этих международно-правовых договоров в части гарантий защиты принципа невысылки. Представляется, что наилучшую практику из рассмотренных договоров о реадмиссии демонстрирует Соглашение о реадмиссии Республики Беларусь с Европейским союзом, так как оно содержит отсылку к международно-правовым обязательствам и ответственности, вытекающей из наиболее полного перечня документов по правам человека, включая Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г., при этом такой перечень содержится не в преамбуле, а в статье 2 Соглашения. Кроме того, отдельно указано, что запрашиваемое государство должно обеспечить защиту прав лиц, возвращаемых на его территорию, в соответствии с обязательствами согласно данным международным документам, что можно считать еще одной гарантией защиты прав мигрантов в случае их возвращения, включая защиту принципа невысылки.

Несмотря на достаточно простой механизм и относительную эффективность реализации реадмиссии, при ее осуществлении могут возникать некоторые проблемные вопросы, которые требуют дополнительного исследования и мониторинга со стороны государств и международных организаций, в частности:

— гарантии соблюдения принципа невысылки при осуществлении реадмиссии в отношении вынужденных мигрантов;

— права лиц, ходатайствующих о получении международной защиты, в ходе осуществления реадмиссии;

— защита прав мигрантов при осуществлении ускоренной процедуры реадмиссии.

Принцип невысылки (*non-refoulement*) в современном международном праве является одновременно нормой договорного и обычного права, параллельно регулируется правом прав человека и Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев [14, с. 112]. Согласно статье 33 Конвенции 1951 г., государства «не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» [9, с. 69]. Слова «никоим образом» означают, что принцип невысылки применяется к любым действиям государства, которые прямо или косвенно подвергнут беженца опасности возвращения. Принцип невысылки в праве беженцев не является абсолютным и согласно пункту 2 статьи 33 Конвенции 1951 г. государство может исключить его применение к беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особо тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

Принцип невысылки, закрепленный в праве прав человека, применяется ко всем лицам, а не только к беженцам и лицам, ищущим убежища, и не предусматривает никаких исключений. Несмотря на отсутствие прямого закрепления принципа невысылки в тексте Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., он появился в Замечаниях общего порядка № 20 Комитета по правам человека, где указано, что в соответствии со статьей 7 Пакта «государства не должны подвергать лиц опасности применения пыток или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания по их возвращении в другую страну посредством выдачи, высылки или возвращения» [5]. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. закрепила принцип невысылки в статье 3, согласно которой «ни одно государство-участник не должно высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток» [10].

В настоящее время в доктрине не существует единого мнения относительно императивного характера принципа невысылки. Квалификация принципа невысылки нормой *jus cogens* в праве беженцев не является универсальной и общепризнанной, вместе с тем рассматривается в доктрине и содержится в некоторых региональных международно-правовых документах, таких как Картахенская

декларация о беженцах 1984 г. [7]. По нашему мнению, принцип невысылки в праве прав человека является нормой *jus cogens* в силу того, что абсолютный и не допускающий никаких отступлений запрет пыток в международном праве выступает императивной нормой.

В действующих соглашениях о реадмиссии Республики Беларусь принцип невысылки нашел свое отражение в тех статьях, которые регламентируют условия осуществления транзита граждан третьих государств и лиц без гражданства, передаваемых в третьи государства через территорию запрашиваемого государства. Так, все рассмотренные соглашения о реадмиссии содержат диспозитивную норму о том, что компетентный орган запрашиваемого государства может отказать в транзите лиц, если существует угроза нарушения принципа невысылки, а именно, если существует угроза того, что в государстве назначения или транзита лицо подвергнется пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению либо наказанию, смертной казни либо преследованию по признаку расовой, религиозной, национальной принадлежности, а также принадлежности к определенной социальной группе либо по признаку политических убеждений. Данное положение сформулировано иначе в Соглашении о реадмиссии с Турецкой Республикой и предусматривает возможность отказа в транзите в случае наличия угрозы не только для самого лица, но также и для следующих с ним членов его семьи [22]. Кроме того, в данном Соглашении о реадмиссии не используется термин «преследование», но идет речь о возможности ограничения свободы по соображениям этнической или национальной принадлежности, расы, вероисповедания или политических убеждений, что может быть обусловлено тем, что Турция является участницей Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, где используется термин «преследование» с некоторыми географическими ограничениями.

В то же время международно-правовые обязательства государств устанавливают императивный запрет высылки в случае угрозы пыток. Исходя из вышеизложенного предлагается подобные статьи о порядке осуществления транзита в соглашениях о реадмиссии Республики Беларусь изложить в следующей редакции: «Компетентный орган государства запрашиваемой Стороны обязан отказать в транзите лиц в случае, если существует угроза того, что в государстве назначения или транзита граждан третьего государства или лицо без гражданства подвергнется пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, смертной казни или преследованию по признаку расовой, религиозной, национальной принадлежности, а также по принадлежности к определенной социальной группе или по признаку политических убеждений».

Относительно защиты прав лиц, ходатайствующих о получении международной защиты в ходе осуществления реадмиссии, только три из рассмотренных международных договоров о реадмиссии Республики Беларусь содержат отдельные положения, касающиеся вынужденных мигрантов. Так, соглашения о реадмиссии с Российской Федерацией, Турецкой Республикой и Украиной содержат положения об увеличенном сроке, в течение которого возможно направление запроса о реадмиссии: в течение 24 месяцев вместо 180 дней, в отношении гражданина третьего государства или лица без гражданства, ходатайство о предоставлении статуса беженца, дополнительной защиты или убежища которых находилось на рассмотрении запрашивающего государства. Следует согласиться с мнением О. С. Кажаяевой о том, что подобное положение международных договоров демонстрирует наилучшую практику, так как позволяет запрашивающему государству в двухлетний срок по существу рассмотреть ходатайство лица о международной защите [6, л. 22]. При отсутствии такого положения, по нашему мнению, существует угроза ускоренного рассмотрения ходатайств о международной защите в запрашивающих государствах, что может сказаться на качестве проводимой процедуры.

Как и любая процедура, производимая в сжатые сроки, **ускоренная реадмиссия** может создавать риски нарушения принципа невысылки в отношении вынужденных мигрантов в том случае, если они не успеют подать ходатайство о международной защите в силу неизвестности процедуры, а также недоступности правовой помощи или если не будет предоставлена возможность обжалования решения о проведении ускоренной процедуры. Возможность осуществления ускоренной процедуры предусмотрена в соглашениях о реадмиссии Республики Беларусь с Европейским союзом [27], Украиной [28], а также в Модельном соглашении СНГ по реадмиссии [17]. Данное положение отсутствует в Соглашении о реадмиссии с Российской Федерацией [25], что обусловлено особенностями пограничного контроля между двумя государствами. Так, ускоренная процедура реадмиссии применима только в случае задержания лица в приграничном районе запрашивающего государства в течение 48 ч с момента незаконного пересечения таким лицом государственной границы непосредственно с территории запрашиваемого государства. При этом у запрашивающего государства есть два рабочих дня, чтобы подать запрос о реадмиссии лица в рамках ускоренной процедуры. Ускоренная реадмиссия осуществляется органами пограничной службы. В международных договорах Республики Беларусь не предусмотрены никакие дополнительные гарантии защиты прав вынужденных мигрантов при осуществлении ускорен-

ной реадмиссии. В пособии Государственного пограничного комитета Республики Беларусь указывается на то, что лица, ищущие убежища, не должны выдворяться в рамках процедуры реадмиссии до рассмотрения их ходатайства и определения юридического статуса, а при передаче и приеме лиц, незаконно пересекавших государственную границу, обязательно проводится опрос на наличие жалоб и заявлений с их стороны [20, с. 16, 29]. Несмотря на то, что право на доступ к получению международной защиты и гарантии принципа невысылки, право обжалования административных решений содержатся в законодательстве Республики Беларусь, ускоренная процедура реадмиссии в силу сжатых сроков ее проведения требует закрепления дополнительных гарантий защиты прав вынужденных мигрантов для эффективной реализации. Так, следует детально описать то, каким образом мигранты информируются о возможности получения правовой помощи, возможности подачи ходатайства об убежище и обжалования решения о реадмиссии в запрашивающем государстве в течение двух рабочих дней, которые отводятся на подачу запроса о реадмиссии, а также то, каким образом запрашивающее государство проводит процедуру оценки рисков, связанных с соблюдением принципа невысылки.

Таким образом, в настоящее время Республика Беларусь участвует в шести международных договорах о реадмиссии со странами СНГ, Европейским союзом и другими государствами, а также ведет переговоры о заключении соглашений о реадмиссии с Республикой Армения и Кыргызстаном [20, с. 23]. Анализ международных договоров о реадмиссии Республики Беларусь показал, что наибольшей схожестью обладают соглашения о реадмиссии с Грузией и Казахстаном. Все рассмотрен-

ные соглашения содержат отсылки к международным договорам по правам человека. Вместе с тем в целях повышения эффективности защиты прав вынужденных мигрантов при осуществлении реадмиссии рекомендуем рассмотреть следующие положения для включения в международные договоры о реадмиссии:

— диспозитивную норму о возможности отказа в транзите мигрантов во всех действующих международных договорах Республики Беларусь о реадмиссии необходимо заменить обязанностью государств отказывать в транзите в том случае, если существует угроза, что в государстве назначения или транзита гражданин третьего государства или лицо без гражданства подвергнется пыткам (для соответствия соглашений о реадмиссии императивному обязательству государств согласно принципу невысылки);

— необходимость учитывать наилучшую практику соглашений о реадмиссии с Российской Федерацией, Турецкой Республикой и Украиной и включать в последующие договоры о реадмиссии положение об увеличении срока, в течение которого возможно направление запроса о реадмиссии в отношении лица, если его ходатайство об убежище находилось на рассмотрении запрашивающего государства;

— для защиты прав вынужденных мигрантов при осуществлении ускоренной процедуры реадмиссии включить в текст соглашений о реадмиссии с Украиной и Европейским союзом, а также последующих международных договоров о реадмиссии обязанность государств обеспечить такие правовые гарантии, как право на доступ к правовой помощи, доступ к процедуре получения убежища и право на обжалование решения о реадмиссии, что может потребовать принятия дополнительных актов национального законодательства.

Список использованных источников

1. Беларусь и ЕС подписали соглашение об упрощении выдачи виз [Электронный ресурс] // БЕЛТА. — 08.01.2020. — Режим доступа: <<https://www.belta.by/politics/view/belarus-i-es-podpisali-soglashenie-ob-uproschenii-vydachiviz-375287-2020/>>. — Дата доступа: 30.07.2020.
2. Валюшко, Н. В. Проблемы совершенствования законодательства по вопросам конституционно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства в Республике Беларусь / Н. В. Валюшко // Сац.-экан. і прававыя даслед. — 2008. — № 1. — С. 200—213.
3. Внученкова, А. Ю. Законодательство, регулирующее пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь / А. Ю. Внученкова // Весн. Магілёў. дзярж. ун-та імя А. А. Куляшова. Сер. D: Эканоміка. Сацыялогія. Права. — 2019. — № 2 (54). — С. 133—150.
4. Возвращение и реадмиссия в соответствии с международными стандартами: по материалам международного семинара, состоявшегося 5 декабря 2005 г. в рамках проекта ЕС ТАСИС — УВКБ ООН «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь» // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2005. — № 4. — С. 75—78.
5. Замечание общего порядка № 20. Статья 7 (сорок четвертая сессия, 1992 г.) [Электронный ресурс] // Университет Миннесоты. Библиотека по правам человека. — Режим доступа: <<http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhgcom20.html>>. — Дата доступа: 01.12.2019.
6. Кажаява, О. С. Институт реадмиссии в международном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / О. С. Кажаява; РУДН. — М., 2014. — 236 л.
7. Картахенская декларация о беженцах: [принята на коллоквиуме по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме: юридические и гуманитарные проблемы», проходившем в Картахене (Колумбия) с 19 по 22 нояб. 1984 г.] // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск: Тесей, 2000. — С. 142—149.
8. Киселёва, Е. В. Международно-правовое регулирование миграции: учеб. пособие / Е. В. Киселёва. — М.: РУДН, 2012. — 398 с.
9. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев / сост. Ю. Л. Сарашевский, А. В. Селиванов. — Минск: Тесей, 2000. — С. 56—74.

10. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 дек. 1984 г. // Ведомости Нац. сходу Рэсп. Беларусь. — 2000. — № 36. — Ст. 494.
11. Конколович, Д. О. Некоторые проблемы соблюдения прав человека при разработке и реализации соглашений о реадмиссии в рамках Содружества Независимых Государств / Д. О. Конколович // Актуальные проблемы международного публичного и международного частного права: сб. науч. тр. Вып. 7. — Минск: БГУ, 2015. — С. 35–49.
12. Концепция интегрированного управления Государственной границей Республики Беларусь: [утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 12 марта 2019 г. № 153] [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
13. Лойша, Д. Н. Перспективы заключения соглашения о реадмиссии между Беларусью и ЕС / Д. Н. Лойша // Международная конференция «Европейский союз и Республика Беларусь: перспективы сотрудничества» = International conference «The European Union and Republic of Belarus: Getting Closer for Better Future»: сб. материалов. — Минск: Изд. центр БГУ, 2014. — С. 202–205.
14. Миграция, вынужденная миграция и безгражданство: пособие по вопросам беженцев / А. В. Селиванов [и др.]. — Минск: Четыре четверти, 2020. — 200 с.
15. Мукашев, С. И. Правовые аспекты совершенствования сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией в СНГ / С. И. Мукашев // Науч.-практ. журнал «Право.by». — 2017. — № 2. — С. 102–106.
16. Олейник, С. Н. Роль международной организации по миграции в обеспечении управления реадмиссией лиц / С. Н. Олейник // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2016. — № 1-2 (76-77). — С. 24–29.
17. О модельном соглашении о реадмиссии: постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 23 нояб. 2012 г. № 38-12 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
18. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 105-З [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
19. Похлебаева, А. В. Деятельность международных организаций по миграции на территории Республики Беларусь / А. В. Похлебаева // Беларусь в современном мире: материалы I Респ. науч. конф., Минск, 22–23 окт. 2002 г. — Минск: БГУ, 2003. — С. 142–145.
20. Радостев, А. А. Работа пограничного уполномоченного и его аппарата по приему/передаче через Государственную границу лиц, нарушивших законодательство о границе (упрощенная/ускоренная реадмиссия) / А. А. Радостев. — Минск: ГПК Респ. Беларусь, 2018. — 43 с.
21. Рeadмиссия — очень важное соглашение в области миграционного пространства Союзного государства — Алексей Бегун [Электронный ресурс] // Национальный пресс-центр Республики Беларусь. — 2013. — Режим доступа: <<http://brs.by/news/489/>>. — Дата доступа: 30.07.2020.
22. Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков. В 2 т. Т. 1: Опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения / С. Актопрак [и др.]; под ред. М. Манке. — М.: Бюро МОМ в Москве, 2009. — 152 с.
23. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Грузии о реадмиссии: [закл. в г. Тбилиси 23 апр. 2016 г.] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.
24. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о реадмиссии: [закл. в г. Астане 4 окт. 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
25. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о реадмиссии: [закл. в г. Минске 15 нояб. 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
26. Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Турецкой Республики о реадмиссии: [закл. в г. Минске 29 марта 2013 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
27. Соглашение между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии лиц, пребывающих без разрешения: [закл. в г. Брюсселе 8 янв. 2020 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
28. Соглашение между Республикой Беларусь и Украиной о реадмиссии: [закл. в г. Гомеле 26 окт. 2018 г.] [Электронный ресурс] // Там же.
29. Федорако, А. И. Пути совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере миграции / А. И. Федорако // Журн. междунар. права и междунар. отношений. — 2019. — № 3-4 (90-91). — С. 23–29.
30. Ястребова, А. Ю. Международно-правовой механизм реадмиссии и применение универсальных стандартов прав человека по отношению к иностранным гражданам (с учетом опыта РФ) / А. Ю. Ястребова // Учен. записки Казан. ун-та. — Сер. «Гуманитарные науки». — 2016. — Т. 158, Кн. 2. — С. 625–636.
31. Cassarino, J.-P. Readmission policy in the European Union. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs / J.-P. Cassarino; European Parliament. — Brussels, 2010. — 62 p.
32. Coleman, N. European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights / N. Coleman. — Leiden-Boston: BRILL, 2009. — 395 p.
33. Nailbronner, K. Readmission agreements and the obligation on states under public international law to readmit their own and foreign national / K. Nailbronner. — Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1997. — 50 p.

Статья поступила в редакцию в августе 2020 г.