

В.А. Волох

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: РЕАДМИССИЯ – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Аннотация: На протяжении последних нескольких лет проблема миграции стала устойчивым и привычным приоритетом в повестке дня мирового сообщества. Одной из серьезных проблем современности является нелегальная миграция, то есть въезд и пребывание на территории государства иностранцев в нарушение установленного порядка.

Именно нелегальная миграция в настоящее время по степени общественной опасности выходит на одно из первых мест среди новых вызовов и угроз. Очевидно, что справиться с данным феноменом, используя старые подходы, уже невозможно.

В статье выделены новые эффективные методы межгосударственного взаимодействия в области возвращения нелегальных мигрантов, обозначены основные механизмы реадмиссии, проведен анализ и дана оценка современного состояния института реадмиссии в Российской Федерации, отмечены основные факторы, необходимые для реализации реадмиссионных обязательств и предложены дальнейшие пути развития этого института.

По мнению автора реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции, который способствует обеспечению национальной безопасности страны.

Ключевые слова: Политология, государство, глобализация, концепция, модернизация, законодательство, национальная безопасность, Федеральная миграционная служба, миграционная политика, миграционные процессы

На протяжении последних нескольких лет проблема миграции стала устойчивым и привычным приоритетом в повестке дня мирового сообщества, требуя всё более пристального внимания и объединения усилий государств для поиска путей ее решения. Глобализация привела к резкой активизации миграционной активности. Во всём мире сегодня насчитывается более 200 миллионов международных мигрантов.¹ Миграционные потоки из стран с относительно менее развитой экономикой в страны с традиционно высоким уровнем жизни увеличились многократно. В этих условиях мигранты становятся фактором, проявляющимся во всех без исключения областях жизни государства: экономической, культурной, политической, социаль-

ной, и влияющим на формирование принципиально новых правоотношений.

Проблема усугубляется тем, что рост миграционного потока неизбежно ведет и к росту такой неотъемлемой составляющей миграционных процессов, как нелегальная миграция, то есть въезд и пребывание на территории государства в нарушение установленного порядка. В значительной мере это связано, с одной стороны, с неспособностью стран со слаборазвитой экономикой обеспечить максимально возможную занятость своих граждан, и, с другой, – неготовностью развитых государств принять у себя на правовых основаниях эту массу так называемых «лишних людей».

Именно нелегальная миграция в настоящее время по степени общественной опасности выходит на одно из первых мест среди новых вызовов и угроз. Очевидно, что справиться с данным феноме-

¹ World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM, Geneva, 2008.

ном, используя старые подходы, уже невозможно. Самостоятельно, в отрыве от мирового сообщества, ни одно государство не в состоянии решить проблему нелегальной миграции. Учитывая, что нелегальная миграция – явление, как правило, латентное, ее масштабы не поддаются точной оценке. Но она существует вполне объективно, довольно значительна по объему, а главная ее опасность состоит как раз в том, что государство фактически лишено возможности контролировать лиц, находящихся незаконно на его территории. Как результат, нарушается главный принцип осуществления государственной власти – принцип суверенитета.

С этой проблемой столкнулось подавляющее большинство развитых стран, и Российская Федерация не стала исключением. Более того, миграционная нагрузка на Россию – одна из самых высоких в мире, и эта тенденция продолжает сохраняться.

Таким образом, перед мировым сообществом в целом и перед Российской Федерацией, как одним из его полноправных членом, остро встала необходимость найти адекватные ответы на появившийся вызов.

Мировое сообщество, еще недавно не ощущавшее непосредственно размеров, особенностей и последствий миграционных процессов на планетарном уровне, столкнулось с необходимостью координации усилий многих стран в вопросе коллективного регулирования миграционных потоков. Обязательным условием эффективного менеджмента международной миграцией является межгосударственное сотрудничество, особенно в вопросах пресечения нелегальной миграции. В связи с этим все большего внимания требует проблема так называемой возвратной миграции.

Возвратная миграция – относительно новая область миграции, но является составной частью или даже ключевым элементом борьбы с нелегальной миграцией². В широком смысле – это возвращение мигрантов из страны назначения или страны транзита в предыдущую страну транзита или страну происхождения³.

С точки зрения управления миграцией различают две категории возвратной миграции – добровольное и принудительное возвращение.

Во всем мире предпочтение отдается добровольному возвращению нелегальных мигрантов, которое может быть определено следующим образом:

- субсидируемый либо самостоятельный выезд в страну происхождения, транзита или иную третью страну, осуществляемый сообразно волеизъявлению репатрианта⁴;
- возвращение в страну происхождения или транзита, осуществляемое по воле репатрианта без применения принуждения⁵;
- организованное или независимое возвращение в страну происхождения на основании свободно выраженного желания возвращающегося⁶.

Иногда добровольное возвращение делят на добровольное возвращение без принуждения, когда мигрант принимает решение вернуться на родину по своей воле и за свой счет, и добровольно-принудительное возвращение, когда мигранты принимают решение вернуться на родину в связи с тем, что у них больше нет оснований легально оставаться в стране⁷.

В последнем случае важным фактором является помощь в добровольном возвращении, то есть «организационная и финансовая помощь лицам, которым было отказано в статусе беженцев, незаконно ввезенным мигрантам, жертвам торговли людьми, студентам, оказавшимся в тяжелом положении, квалифицированным гражданам и другим мигрантам, которые не могут или не хотят оставаться в принимающей стране, и которые добровольно желают вернуться в страну их происхождения»⁸.

Помощь в добровольном возвращении мигрантов позволяет снизить риск нарушения прав человека, сохранить человеческое достоинство возвращающихся мигрантов и избежать ненужных финансовых затрат. Поэтому помощь в добровольном возвращении представляет собой важный элемент любой разработанной и эффективной политики по управлению миграцией – не только в

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, COM(2001) 672 final of 15 November 2001.

³ Основы управления миграцией для руководящих должностных лиц и практиков. Учебное пособие. МОМ, 2006.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 564 final, COM(2002) 564 final of 14 October 2002.

⁵ Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 175 final of 10 April 2002.

⁶ Международное миграционное право №2 – Глоссарий терминов в области миграции, МОМ, 2005.

⁷ Основы управления миграцией для руководящих должностных лиц и практиков. Учебное пособие. МОМ, 2006.

⁸ Международное миграционное право №2 – Глоссарий терминов в области миграции, МОМ, 2005.

отношении нелегальных мигрантов и лиц, которым отказано в предоставлении убежища, но и в отношении всех мигрантов, которым нужна помощь, чтобы вернуться на родину.

Помощь в добровольном возвращении следует рассматривать как альтернативу принудительному возвращению мигрантов. Содействие добровольному возвращению нелегальных мигрантов, которым отказано в дальнейшем пребывании в принимающей стране, позволяет этой стране разрешить вопросы миграции наиболее гуманным и экономичным способом, а мигрантам – избежать депортации и как следствие – лишения права на приезд сюда в будущем.

В отличие от добровольного, принудительное возвращение – это обязательное возвращение человека в страну происхождения, транзитную или третью страну на основе административного или судебного решения⁹.

Следует отметить, что в разных странах применяются различные формы принудительного возвращения нелегальных мигрантов, но при этом речь идет об одних и тех же категориях:

- административное выдворение – действие, предпринимаемое государственным органом с намерением и с целью обеспечения принудительного удаления иностранных граждан или лиц без гражданства с территории страны;

- депортация – действие государства, пользующегося своим суверенным правом по выдворению иностранца со своей территории в конкретное место после отказа в принятии или прекращения срока разрешения на пребывание;

- реадмиссия – разрешение государства на повторный въезд своего гражданина, гражданина третьей страны или лица без гражданства, который незаконно въехал или пребывал в другом государстве.

В настоящее время такая область принудительного возвращения мигрантов, как реадмиссия является малоизученной, особенно в российском научном мире. Глубоких и целенаправленных исследований по этой теме до настоящего времени не проводилось. Подобное положение, возможно, обусловлено тем, что у России опыт в данной области невелик, и реадмиссия является относительно новой категорией.

В каждом из этих случаев применяются соответствующие процедуры высылки. Несмотря на существенные различия между ними, они обладают рядом общих характерных черт:

- административная, управленческая деятельность уполномоченных государственных органов;
- форма реагирования на нарушение требований миграционного законодательства;
- возможность ограничения прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства;
- обязательная государственная дактилоскопическая регистрация;
- возвращение за счет средств возвращаемого лица либо средств государственного бюджета.

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. 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 кон-

⁹ Международное миграционное право №2 – Глоссарий терминов в области миграции, МОМ, 2005.

сульское 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.

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 получении 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.

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.

Сегодня мировым сообществом признано, что одним из наиболее эффективных и перспективных инструментов в сфере противодействия нелегальной миграции является использование такой формы принудительного возвращения мигрантов, как реадмиссия. Об актуальности реадмиссии свидетельствуют следующие цифры. Если в 1950 – 1970 годы европейскими государствами было заключено 15 соглашений о реадмиссии, то в 1990 – 2000 годы – более 200 документов.

И если для европейских стран институт реадмиссии имеет довольно долгую, более чем 50-летнюю историю, и хорошо апробирован практикой, то для Российской Федерации – это, безусловно, инновация. Тем не менее, несмотря на то, что российский опыт на реадмиссионном направлении не столь богат, сделано немало и многое продолжает делаться.

В этой связи крайне важным представляется выработка общих или схожих для всех государств – участников реадмиссионного процесса подходов к практической реализации достигнутых договоренностей, определение дальнейшей стратегии, обмен опытом и новыми идеями по действенному менеджменту миграционными процессами. Главное условие успеха здесь – это политическая воля руководителей и скоординированные усилия заинтересованных государств.

По сравнению с Евросоюзом российский опыт в сфере реадмиссии пока небогат. Первое соглашение о реадмиссии Российская Федерация заключила в 2003 году с Литовской Республикой. С момента вступления его в силу компетентные органы Литовской Республики не направили ни одного ходатайства компетентным органам Российской Федерации о реадмиссии российских граждан, граждан третьих стран. В 2007 году начало действовать соглашение о реадмиссии с Евросоюзом, при этом не в полном объеме. Обязанность по приему граждан третьих стран и лиц без гражданства у Российской Федерации возникло только в 2010 году. Принимая во внимание эти обстоятельства, можно констатировать, что на сегодняшний день Российская Федерация еще не накопила большого опыта по приему своих граждан в порядке реадмиссии.

Российская Федерация, являясь неотъемлемой частью мирового сообщества и последовательно

выдерживая курс на максимально полную интеграцию в него, принимает самое активное участие в создании и развитии системы реадмиссионных отношений. В настоящее время Россией заключены восемь международных договоров о реадмиссии: с Литовской Республикой, с Европейским сообществом, с Украиной, Королевством Норвегией, Республикой Узбекистан, Королевством Данией, Республикой Исландией, Социалистической Республикой Вьетнам. Вступили в силу шесть из них. По остальным заключенным соглашениям продолжается выполнение внутригосударственных процедур, требуемых для их вступления в силу.

Ведется переговорный процесс по заключению соглашений о реадмиссии с целым рядом других государств. С Индией состоялись двусторонние консультации по обсуждению концепции создания соответствующей договорно-правовой основы. Продолжается работа по подготовке соглашений о реадмиссии со Шри-Ланкой, Пакистаном, Ливаном, КНДР, Монголией.

Транзитные потоки в Европу, как правило, направлены от южной границы через западную. При этом, Россия непосредственно граничит с такими государствами – источниками нелегальной миграции, как: Украина, Казахстан, Грузия, Азербайджан, Китай, Монголия. При этом в рамках СНГ существует безвизовое пространство. Это дает возможность гражданам Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана беспрепятственно въезжать в Россию и следовать через ее территорию далее. А через эти государства возможность незаконного въезда получают также вьетнамцы, пакистанцы, афганцы и другие. Таким образом, для России соглашение о реадмиссии может не быть односторонне обязывающим только в случае успешного развития отношений в рамках СНГ. Для того чтобы процедура реадмиссии была выгодной для России, необходимо заключать соглашения в первую очередь не с государствами, которые будут возвращать мигрантов нам, а со странами, куда будем возвращать их мы, то есть с государствами Закавказья, Центральной и Восточной Азии. К сожалению, российские предложения об активизации реадмиссионного диалога не всегда находят адекватный отклик в странах СНГ.

Эффективное выполнение Российской Федерацией международных обязательств в сфере реадмиссии невозможно без установления четких вну-

тригосударственных процедур, предполагающих, в том числе определение круга заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, установления механизма их взаимодействия и разграничения их компетенции.

В настоящее время такая работа Российской Федерацией проводится. При этом принимается во внимание весь спектр прогнозируемых правоотношений или правоотношений, которые потенциально могут складываться в рамках практической реализации соглашений о реадмиссии.

Анализ заключенных соглашений о реадмиссии свидетельствует о том, что решение задач в этой области должно осуществляться следующими основными федеральными органами исполнительной власти:

- Федеральной миграционной службой;
- Министерством иностранных дел Российской Федерации;
- Федеральной службой безопасности Российской Федерации;
- Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Вместе с тем, изучение характера и круга правоотношений, которые могут возникать в связи с реализацией заключенных соглашений о реадмиссии, позволяет сделать вывод, что возможностей перечисленных органов может оказаться недостаточно для того, чтобы в полном объеме выполнять требования международных договоров, особенно в части, касающейся приема и обустройства на территории Российской Федерации тех граждан Российской Федерации, подпадающих под реадмиссию, которые утратили устойчивую связь с родиной, не имеют постоянного места жительства и постоянного источника дохода в Российской Федерации. В отношении таких граждан Российской Федерации необходимо будет проводить комплекс мероприятий по их социальной адаптации, обустройству и реинтеграции в общество. Представляется, что может возникнуть необходимость рассмотреть вопрос о возможном наделении соответствующими полномочиями Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, их территориальных органов в субъектах Российской Федерации и частично Министерства транспорта Российской Федерации.

С учетом этого, полный перечень федеральных органов исполнительной власти, к чьей компетенции можно отнести решение вопросов в сфере реадмиссии, выглядел бы следующим образом: ФМС России, МИД России, ФСБ России, МВД России, Минздравсоцразвития России, Минрегион России и Минтранс России.

Задача по координации работы в целом возложена на ФМС России. Ключевые элементы создания внутригосударственных реадмиссионных процедур – это четкое разграничение компетенции с отражением соответствующих задач и функций в регламентирующих их деятельности документах и установление механизма взаимодействия перечисленных федеральных органов исполнительной власти. В этой связи важно проанализировать основные полномочия указанных органов в сфере реадмиссии с тем, чтобы определить векторы взаимодействия и исключить дублирование функций.

В заключении можно сделать выводы, что проблема нелегальной миграции представляет собой глобальный вызов всем государствам мирового сообщества и требует консолидации их усилий и выработки единой стратегии действий. Одним из наиболее перспективных путей решения этой проблемы с точки зрения обеспечения, как интересов государства, так и защиты прав и свобод человека и гражданина является международное сотрудничество в области реадмиссии, которое представляет собой упрощенный порядок возврата, транзита и приема лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон. Рeadмиссия может быть эффективным инструментом противодействия нелегальной миграции и обеспечения уверенности в возвращении нелегальных мигрантов только при условии создания системы реадмиссионных соглашений, заключаемых между государствами исхода мигрантов, государствами транзита и государствами-реципиентами, которые должны добросовестно выполняться.

Библиография:

1. Воронина Н. А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права человека и современное государственно-правовое развитие. М., 2007.

2. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009. 183 с
3. Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2006
4. Международное миграционное право № 2 – Глоссарий терминов в области миграции, MOM, 2005.
5. Основы управления миграцией для руководящих должностных лиц и практиков. Учебное пособие. MOM, 2006.
6. Рощин Ю. В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008.
7. World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM, Geneva, 2008.
8. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, COM(2001) 672 final of 15 November 2001.
9. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 564 final, COM(2002) 564 final of 14 October 2002.
10. Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 175 final of 10 April 2002.

References (transliteration):

1. Voronina N. A. Migratsionnaya politika Rossii: retrospektiva sovremennykh reform // Prava cheloveka i sovremennoe gosudarstvenno-pravovoe razvitie. M., 2007.
2. Volokh V.A. Formirovanie i realizatsiya gosudarstvennoy migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii v sfere vynuzhdennoy migratsii i predostavleniya ubezhishcha. Monografiya. // M.: Izdatel'stvo «Sputnik+», 2009. 183 s
3. Dmitriev A.V. Migratsiya: konfliktnoe izmerenie. M.: Al'fa-M, 2006
4. Mezhdunarodnoe migratsionnoe pravo № 2 – Glossariy terminov v oblasti migratsii, MOM, 2005.
5. Osnovy upravleniya migratsiey dlya rukovodyashchikh dolzhnostnykh lits i praktikov. Uchebnoe posobie. MOM, 2006.

6. Roshchin Yu. V. Migratsiya naseleniya v sud'be Rossii. M.: Avangard, 2008.
7. World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. IOM, Geneva, 2008.
8. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, COM(2001) 672 final of 15 November 2001.
9. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 564 final, COM(2002) 564 final of 14 October 2002.
10. Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 175 final of 10 April 2002.