

# МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ВЕЛИКОБРИТАНИИ ПОСЛЕ БРЕКСИТА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Дмитрий Иванов\*  
Валерия Пчелинцева\*\*

DOI 10.24833/2073-8420-2022-4-65-34-46



**Введение.** Министерство внутренних дел Великобритании опубликовало Заявление о Новом плане по вопросам иммиграции, предусматривающее возможность перемещения лиц, которые не имеют права на пребывание на территории государства, в «безопасные третьи государства» на основании соглашений с данными государствами в марте 2022 г. Впоследствии между Правительством Великобритании и Правительством Руанды был подписан Меморандум о взаимопонимании о перемещении лиц, ищущих убежище, «заявления которых не находятся на рассмотрении в Великобритании», на территорию Руанды для рассмотрения последней данных заявлений. Несоответствие современной политики Великобритании в сфере иммиграции ее обязательствам по международному праву обуславливает исследование ее последствий для кодификации и прогрессивного развития международного права.

**Материалы и методы.** Анализ современной политики Великобритании в сфере иммиграции с точки зрения науки международного права осуществлялся посредством сопоставления содержания международных и национальных актов, принятых Великобританией, а также заявлений государственных органов и должностных лиц данного государства и содержания универсальных международных актов и документов, принятых под эгидой международных организаций. Теоретической основой исследования послужили научные работы юристов-международников в области вынужденной миграции, убежища и международного права защиты и поощрения прав человека.

**Результаты исследования.** Системный анализ положений Меморандума о взаимопонимании приводит к выводу о его несоответствии нормам международно-правового института убежища и международного права защиты и поощрения прав человека. Такую разновидность международно-правовой поли-

\* **Иванов Дмитрий Владимирович**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права МГИМО МИД России  
e-mail: prof.ivanovdv@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0003-1231-6072

\*\* **Пчелинцева Валерия Викторовна**, аспирант кафедры международного права МГИМО МИД России  
e-mail: lintseva.l@gmail.com  
ORCID ID: 0000-0003-2231-0598

тики государств следует характеризовать как одно из свидетельств отрицания современного международного права, определяемого в юридической науке как «международно-правовой нигилизм».

**Обсуждение и заключение.** Авторы приходят к заключению о том, что дальнейшее принятие мер политико-правового характера в сфере иммиграции, противоречащих обязательствам государств, предусмотренным международными договорами и международным обычаем, а также отсутствие официальных заявлений о позиции государств в отношении таких мер могут повлиять на толкование и применение норм современного международного права, регулирующих правовое положение вынужденных мигрантов.

## Введение

Положение вынужденных мигрантов в Великобритании регулируется как национальным, так и международным правом. Данное государство является участником универсальных и региональных международных договоров по вопросам вынужденной миграции, в том числе Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола, касающегося статуса беженцев 1967 г., а также ряда конвенций Совета Европы по вопросам защиты прав беженцев и лиц, ищущих убежище<sup>1</sup>. По истечении 31 декабря 2020 г. переходного периода, установленного ст. 126 Соглашения о выходе Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии из Европейского союза и Европейского сообщества по атомной энергии 2019 г.<sup>2</sup>, прекратилось действие Регламента «Дублин III» на территории Великобритании<sup>3</sup>.

Министерство внутренних дел Великобритании опубликовало Заявление о Новом

плане по вопросам иммиграции<sup>4</sup>, предусматривающее возможность перемещения (англ. *removal*) лиц, которые не имеют права на пребывание на территории государства, в «безопасные третьи государства» (англ. «*safe third countries*») на основании соглашений (англ. *agreements*) с этими государствами, в марте 2022 г. Меморандум о взаимопонимании между Правительством Объединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Правительством Республики Руанда о заключении договоренности в рамках сотрудничества по вопросам убежища для укрепления международных обязательств по защите беженцев и мигрантов<sup>5</sup> (далее – Меморандум о взаимопонимании) был подписан 13 апреля 2022 г. Данный международный акт закрепляет порядок и условия перемещения лиц, ищущих убежища, из Великобритании в Руанду для рассмотрения их заявлений о предоставлении убежища. Меморандум о взаимопонимании вызвал обеспокоенность Управления Верховного

<sup>1</sup> Данное государство является участником Европейского соглашения о передаче ответственности в отношении беженцев 1980 г. Действие Европейского соглашения об отмене виз для беженцев 1959 г. было приостановлено в 2003 г. При этом Великобритания не является государством-участником Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1963 г., закрепляющего право лиц на свободу передвижения и запрет высылки иностранцев.

<sup>2</sup> Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community 2019/C 384 I/01. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT%2802%29> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>3</sup> При этом в период членства Великобритании в Европейском союзе данное государство не принимало на себя обязательств по Шенгенским соглашениям, а применение на его территории Хартии Европейского союза об основных правах было ограничено положениями Протокола № 30 к Договору о функционировании Европейского союза.

<sup>4</sup> New Plan for Immigration: policy statement. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/new-plan-for-immigration/new-plan-for-immigration-policy-statement-accessible> (Accessed: 02.10.2022 г.).

<sup>5</sup> Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda of the provision of an asylum partnership arrangement. COV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda/memorandum-of-understanding-between-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-government-of-the-republic-of-r> (Accessed: 02.10.2022 г.).

комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН)<sup>6</sup>, специальных докладчиков Совета по правам человека<sup>7</sup>, Комиссара по правам человека Совета Европы<sup>8</sup> и иных универсальных и региональных международных органов и должностных лиц. Лица, которые не смогли оспорить правомерность перемещения в Руанду в национальных судах<sup>9</sup>, обратились с жалобами на принятые в отношении них меры в Европейский суд по правам человека<sup>10</sup>.

После принятия Нового плана по вопросам иммиграции были внесены изменения в действующее законодательство Великобритании об убежище, гражданстве и иммиграции, закрепляющее правовые основы предоставления статуса беженца, убежища и временной защиты вынужденным мигрантам, а также их перемещение в «безопасные третьи государства». Примером таких изменений является принятие Закона о гражданстве и границах 2022 г.<sup>11</sup> Соответствие современной политики Великобритании в сфере иммиграции ее обязательствам по международному праву вызывает сомнения, что обуславливает актуальность ее исследования с точки зрения науки международного права.

### Исследование

Последние исследования международно-правовых аспектов вынужденной миграции указывают на Меморандум о взаимопонимании как один из примеров «экстернализации», то есть передачи ответственности

за выполнение обязательств по предоставлению защиты беженцам третьим государствам [11. С. 142]. Настоящее исследование направлено на международно-правовую оценку и характеристику современной политики Великобритании в сфере иммиграции на примере Меморандума о взаимопонимании.

Теоретической основой исследования послужили научные работы юристов-международников в области вынужденной миграции, убежища и международного права защиты и поощрения прав человека. Эмпирической основой исследования послужили универсальные международные договоры и акты рекомендательного характера по вопросам убежища и защиты и поощрения прав человека, а также национальное законодательство Великобритании.

В рамках исследования анализ современной политики Великобритании в сфере иммиграции осуществлялся посредством сопоставления содержания международных и национальных актов, а также заявлений государственных органов и должностных лиц Великобритании, и содержания указанных правовых концепций и положений универсальных международных договоров и актов рекомендательного характера.

### *Правовая природа*

#### *Меморандума о взаимопонимании*

Из анализа текста Меморандума о взаимопонимании следует сделать вывод об отсутствии намерения и воли сторон дан-

<sup>6</sup> UN Refugee Agency opposes UK plan to export asylum. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/news/press/2022/4/62585e814/un-refugee-agency-opposes-uk-plan-export-asylum.html> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>7</sup> Letter addressed to Her Excellency the Queen of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland by Mandates of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children; the Special Rapporteur on the human rights of migrants; the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences; the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism and the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences dated 1 July 2022. OHCHR. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27073> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>8</sup> United Kingdom government's intention to offshore asylum processing to Rwanda sends a worrying signal. Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/united-kingdom-government-s-intention-to-offshore-asylum-processing-to-rwanda-sends-a-worrying-signal> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>9</sup> Rwanda Permission to Appeal Application refused. The Supreme Court of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. URL: <https://www.supremecourt.uk/news/rwanda-permission-to-appeal-application-refused.html> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>10</sup> Further requests for interim measures in cases concerning asylum-seekers' imminent removal from the UK to Rwanda. ECHR. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7360933-10056317&filename=Further%20requests%20for%20interim%20measures%20in%20cases%20concerning%20asylum-seekers%E2%80%99%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf> (Accessed: 13.11.2022).

<sup>11</sup> Nationality and Borders Act 2022. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents/enacted> (Accessed: 02.10.2022).

ного акта на заключение международного договора. Согласно п. 1.6. Меморандума о взаимопонимании, данный акт не является обязательным по международному праву. Для обозначения Меморандума о взаимопонимании в тексте данного акта применяется термин «договоренность» (англ. *arrangement*)<sup>12</sup>.

Хотя термин «договоренность» используется в наименовании некоторых международных договоров<sup>13</sup>, чаще всего международные акты, квалифицируемые как «договоренности», не создают норм международного права «в традиционном смысле», а обозначают ориентиры политики государств в определенной сфере (например, договоренности, заключенные в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) [6, С. 20]. Представляется, что и обязательства (англ. *commitments*), закрепленные в Меморандуме о взаимопонимании, имеют политико-правовой, а не юридически обязательный характер.

Вопрос о соотношении международного права и политики до сих пор является предметом научной дискуссии. При этом представители отечественной правовой доктрины отмечают, что «международное право, хотя и в неодинаковой степени, задает направленность политики каждого конкретного государства», а также что международное право «способствует реализации той политики, которая ему соответствует; и препятствует политике, ему не соответствующей» [3, С. 26]. Таким образом, договоренности, содержащие политико-правовые обязательства государств, подлежат правовой квалификации с точки зрения принципов и норм международного права.

Положения ряда международных договоров указывают на распространение сферы их применения на меры политического характера, принятые государствами. Согласно ст. 103 Устава Организации Объединенных Наций 1945 г., международные обязательства по данному международному договору имеют преимущественную силу над каким-либо другим международным соглашением (англ. *agreement*). Из определения понятия «международный договор», данного в ст. 2 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. следует, что понятие «меж-

дународное соглашение» не тождественно понятию «международный договор» и является более широким по объему. А.Н. Талалев отмечал, что соглашения между государствами не обязательно воплощаются в международных договорах, и указывал на Заключительный акт 1975 г. как пример соглашения, которому стороны решили не придавать договорной формы [8, С. 58].

В соответствии со статьей 5 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (далее – МПГПП) никакие положения данного международного договора не могут толковаться как означающие, что какое-либо государство <...> имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью (англ. *activity*, фр. *activité*) или совершать какие бы то ни было действия (англ. *acts*, фр. *actes*), направленные на уничтожение любых признанных в нем прав или свобод или на ограничение их в большей мере, чем предусмотрено в Пакте. Представляется, что термины «деятельность» и «действия» применимы к мерам государств, направленным на выполнение их политико-правовых договоренностей.

Вышеизложенное подтверждает выраженную исследователями международного права убежища позицию о том, что договоренности, подобные Меморандуму о взаимопонимании, не должны противоречить обязательствам сторон по международному праву [11, С. 145]. В частности, суверенное право государства на контроль доступа иностранцев к своей территории, как отмечает Г.С. Гудвин-Гилл, подпадает под ряд исключений, сделанных, помимо прочего, в пользу лиц, ищущих убежище [14, С. 36].

Предметом регулирования Меморандума о взаимопонимании являются международные отношения в сфере предоставления убежища и защиты прав человека, о чем свидетельствуют преамбула и положения о целях данного акта. В результате его принятия изменилось правовое положение вынужденных мигрантов на территории Великобритании и Руанды. При этом Меморандум о взаимопонимании содержит положения, исключая юрисдикцию национальных и международных судебных органов в отношении данной договоренности. Например, согласно п. 2.2 Меморандума о взаимопони-

<sup>12</sup> П. 1.1. Меморандума о взаимопонимании.

<sup>13</sup> Например, Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров 1994 г., содержащаяся в Приложении 2 к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации 1994 г.

мании «выполнение обязательств по данной договоренности не может быть предметом судебного спора по заявлению третьей стороны или индивида». Положения Меморандума о взаимопонимании об исключении юрисдикции судебных органов в отношении заявлений индивидов следует считать противоречащими норме обычного международного права, согласно которой индивид, которому в иностранном государстве был нанесен вред неправомерными действиями, имеет право искать правовой защиты в судебных и административных органах государства пребывания [13. С. 75].

В соответствии с положениями п. 23.2 Меморандума о взаимопонимании в случае издания национальным судом любой из сторон акта, который препятствует выполнению предусмотренных им обязательств государств, действие Меморандума приостанавливается на срок, в течение которого обязательства государств не могут быть исполнены. Меморандум о взаимопонимании не предусматривает положений о его пересмотре в соответствии с таким решением национального судебного органа. Таким образом, стороны Меморандума о взаимопонимании признают за политико-правовыми договоренностями, которые он закрепляет, преимущественную силу над нормами не только международного, но и национального права.

Представляется, что по своей правовой природе Меморандум о взаимопонимании следует квалифицировать как соглашение государств в форме договоренности об их политических обязательствах. Предмет регулирования Меморандума о взаимопонимании включает международные отношения, связанные с предоставлением убежища и защитой и поощрением прав человека, которые одновременно являются предметом регулирования международного права. Соответствие Меморандума о взаимопонимании нормам общего международного права следует подвергнуть сомнению.

#### **Объект и цели Меморандума о взаимопонимании**

Положения Раздела 2 Меморандума о взаимопонимании закрепляют его главную цель: создать механизм перемещения (англ. *relocation*) лиц, ищущих убежища, заявля-

ния которых не находятся на рассмотрении (англ. *not being considered*) Правительства Великобритании, в Руанду, где их заявления будут рассмотрены. Из толкования указанных положений Раздела 2 Меморандума о взаимопонимании в свете его преамбулы следует, что перемещение лиц, ищущих убежища, в Руанду и передача данному государству ответственности за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища осуществляется, чтобы способствовать развитию международного режима защиты беженцев и исключить злоупотребления, связанные с незаконной перевозкой мигрантов.

По смыслу преамбулы Меморандума о взаимопонимании в рамках развития международного режима защиты беженцев предполагается, в частности, обеспечить долгосрочное решение их проблемы. При этом в соответствии с положениями данного акта ни одна из сторон не принимает на себя обязательство обеспечить долгосрочное решение данной проблемы, будь то в форме добровольной репатриации, добровольной ассимиляции (интеграции) или переселения [16. С. 239]. Руанда обязуется принять на своей территории перемещенных лиц, ищущих убежища, но не предоставить им статус беженца и право постоянного пребывания. Таким образом, «перемещение» (англ. *relocation*) лиц по смыслу Меморандума о взаимопонимании не тождественно понятию «переселение» (англ. *resettlement*) по смыслу определений данного понятия, содержащихся в глоссарии УВКБ ООН<sup>14</sup> и Международной организации по миграции<sup>15</sup>.

Пункт 11.1 Меморандума о взаимопонимании предусматривает возможность «возвращения (англ. *return*) перемещенных индивидов» на территорию Великобритании в случаях, когда данное государство «несет юридическое обязательство содействовать их возвращению». Однако такое юридическое обязательство не связано с долгосрочным решением их проблемы. Пункт 16.1 Меморандума о взаимопонимании предусматривает принятие дальнейших договоренностей о переселении (англ. *resettlement*) в Великобританию «наиболее уязвимых беженцев» (англ. *most vulnerable refugees*) с территории Руанды. Представляется, что данное положение не порождает для Великобритании никаких юридических или по-

<sup>14</sup> UNHCR Master Glossary of Terms. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/glossary/#r> (Accessed: 06.11.2022).

<sup>15</sup> International Migration Law. Glossary on Migration No. 34. Geneva, 2019. P. 184.

литических обязательств по обеспечению долгосрочного решения проблемы беженцев в силу положений самого Меморандума о взаимопонимании.

При этом долгосрочное решение проблемы беженцев в форме переселения или добровольной ассимиляции (интеграции) тесно связано с обязательством государств-участников Конвенции о статусе беженцев 1951 г. по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев (ст. 34). В доктрине добровольную ассимиляцию (интеграцию) и переселение беженцев непосредственно связывают с получением гражданства государства убежища [16. С. 244, 251]. Вопросы приобретения и утраты гражданства признаются относящимися к внутренней компетенции государства. Представляется, что по этой причине исследователи делают вывод об отсутствии обязательства государств осуществлять добровольную ассимиляцию (интеграцию) беженцев [16. С. 243]. Тем не менее, невозможно сделать вывод о том, что государства-участники Конвенции о статусе беженцев 1951 г. не связаны никакими обязательствами по добровольной (ассимиляции) беженцев, хотя их выполнение и обусловлено возможностями государства.

По смыслу преамбулы Меморандума о взаимопонимании его стороны намерены принимать во внимание обязательство соблюдать права человека и основные свободы для всех без какой-либо дискриминации. В науке международного права вопрос о «комплементарной» (дополнительной) защите прав беженцев является дискуссионным [15. С. 473]. Термин «комплементарная» (дополнительная) защита обозначает защиту прав беженцев, предусмотренных не только Конвенцией о правах беженцев 1951 г. и Протоколом о статусе беженцев 1967 г., но и иными универсальными и региональными международными актами [17. С. 2-3].

По смыслу положений Меморандума о взаимопонимании его стороны намерены обеспечивать выполнение обязательств,

предусмотренных нормами международного права защиты и поощрения прав человека, при осуществлении международного сотрудничества в соответствии с данной договоренностью. Таким образом, достижение объекта и целей данного акта невозможно без выполнения государствами обязательств по международному праву, предусмотренных нормами международно-правового института убежища, а также нормами международного права защиты и поощрения прав человека.

#### *Международно-правовые обязательства Великобритании в области защиты беженцев*

Великобритания является участником Конвенции о статусе беженцев 1951 г. с 1954 г.<sup>16</sup>, а участником Протокола, касающегося статуса беженцев 1967 г. – с 1968 г.<sup>17</sup> Исследователи международно-правовых аспектов убежища отмечают, что государства-участники данных международных договоров, как правило, обязаны прежде всего рассматривать вопрос о предоставлении лицу, ищущему убежище, статуса беженца по смыслу Конвенции о статусе беженцев 1951 г. [5. С. 18]. К исключениям из данного правила относятся случаи массового притока вынужденных мигрантов, на которые распространяется юридическая максима *ultra posse nemo obligatur* (никого нельзя обязать сверх его возможностей) [5. С. 17]. Принятая 14 декабря 1967 г. Декларация о территориальном убежище<sup>18</sup> закрепила позицию государств о том, что случаи массового притока вынужденных мигрантов являются основанием для отказа в разрешении перехода границы, высылки или принудительного возвращения в страну, где лицо может подвергнуться преследованию. Данное основание может быть применено лишь по имеющим решающее значение соображениям национальной безопасности или в целях защиты населения.

Зарубежные юристы отмечают, что в любом случае не существует международно-правовых оснований для отказа в получении и регистрации заявлений о предоставлении

<sup>16</sup> Convention relating to the Status of Refugees adopted on 28 July 1951. United Nations Treaty Collection. URL: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtmsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtmsg2&clang=_en) (Accessed: 03.12.2022).

<sup>17</sup> Protocol relating to the Status of Refugees adopted on 31 January 1967. United Nations Treaty Collection. URL: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=V-5&chapter=5&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=V-5&chapter=5&clang=_en) (Accessed: 03.12.2022).

<sup>18</sup> Организация Объединенных Наций. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/territorial\\_asylum.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/territorial_asylum.shtml) (Дата обращения: 03.12.2022).

убежища в связи с чрезвычайными или кризисными ситуациями [11. С. 128-129]. При этом получение и регистрация заявлений о предоставлении убежища не влечет за собой автоматическое предоставление убежища, поскольку последнее является правом, а не обязанностью государства.

Положения п. 2.1. Меморандума о взаимопонимании предусматривают обязательство Руанды получать и рассматривать заявления о предоставлении убежища индивидов, заявления которых «не находятся на рассмотрении» в Великобритании. Согласно ст. 77 и ст. 78 Закона Великобритании о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г.<sup>19</sup> с изменениями, внесенными Законом о гражданстве и границах 2022 г., недопустимо перемещение индивидов в «безопасное третье государство» в момент рассмотрения их заявления о предоставлении убежища или в момент обжалования вынесенного по данному заявлению решения. На практике организация перемещения лиц, ищущих убежище, из Великобритании в Руанду осуществлялась независимо от процесса обжалования решения о предоставлении убежища. Хотя формально на момент перемещения внутренние средства защиты прав данных лиц были исчерпаны, действие решений органов государственной власти о перемещении лица в Руанду не приостанавливалось в момент обжалования решения об отказе в предоставлении убежища<sup>20</sup>.

Согласно Заявлению о Новом плане по вопросам иммиграции, в отношении нелегальных мигрантов «на регулярной основе будет пересматриваться вопрос о перемещении с территории Великобритании». Данной категории лиц также будет предоставлена «временная защита вместо автома-

тического права пребывания (англ. *right to settle*)». При этом по данным Правительства Великобритании за 2021 г., гражданам 10 государств происхождения наибольшего числа лиц, подавших заявление о предоставлении убежища<sup>21</sup>, необходимо получение визы для законного въезда в государство<sup>22</sup>.

В правовом анализе, опубликованном в июне 2022 г., УВКБ ООН квалифицировало политику Великобритании в сфере иммиграции как наложение взыскания за незаконный въезд или незаконное пребывание беженцев на территории государства<sup>23</sup>. Такие меры, принятые в отношении беженцев, без промедления явившихся к властям и представившим уважительные причины незаконного въезда, противоречат ст. 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Представляется, что рассматриваемые меры также представляют собой не вызванное необходимостью ограничение свободы передвижения вынужденных мигрантов. Хотя в юридической доктрине отмечается, что право индивида на свободу передвижения ограничено правом принимающего государства на создание собственного порядка и условий иммиграции [10. С. 97], представляется, что государство не вправе ограничивать данную свободу в части выбора нового государства назначения. В этом смысле едва ли возможно обосновать необходимость принудительного перемещения лиц из Великобритании в Руанду.

В доктрине международного права ведется дискуссия о том, противоречат ли визовые требования государств в отношении беженцев из определенных государств происхождения ст. 7 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. о предоставлении беженцам правового положения, которым вообще пользуются

<sup>19</sup> Nationality, Immigration and Asylum Act 2002. Legislation.gov.uk. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> (Accessed: 07.11.2022).

<sup>20</sup> The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum seeker's imminent removal from the UK to Rwanda. Press release issued by the registrar of the Court as of 14 June 2022. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7359967-10054452&filename=Interim%20measure%20granted%20in%20case%20concerning%20asylum-seeker%E2%80%99s%20imminent%20removal%20from%20the%20UK%20to%20Rwanda.pdf> (Accessed: 07.11.2022).

<sup>21</sup> How many people do we grant asylum or protection to? National statistics. Gov.Uk. URL: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-december-2021/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to#:~:text=2.-,Asylum%20applications,number%20for%20almost%20two%20decades.> (Accessed: 11.11.2022).

<sup>22</sup> UK visa requirements (accessible version) updated 9 November 2022. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-visa-requirements-list-for-carriers/uk-visa-requirements-for-international-carriers> (Accessed: 10.11.2022).

<sup>23</sup> UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum Seekers under the UK-Rwanda arrangement as of 8 June 2022. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/publications/legal/62a317d34/unhcr-analysis-of-the-legality-and-appropriateness-of-the-transfer-of-asylum.html> (Accessed: 11.11.2022).

иностранцы, в случаях, когда Конвенцией не предусмотрено более благоприятное положение [15. С. 470]. Ученые указывают на то, что именно невыполнимые визовые требования подталкивают вынужденных мигрантов к согласию на незаконную перевозку в государство назначения [15. С. 472]. Исследователи миграционных процессов отмечают более общую закономерность, заключающуюся в том, что усиление пограничного контроля и требований к законному въезду мигрантов на территорию государства не останавливает миграцию, а усиливает ее «недокументированный характер» [2. С. 27].

Представляется, что различия в визовых требованиях в сочетании с введенной Великобританией миграционной политикой также приводят к дискриминации беженцев на основании государства происхождения, что противоречит ст. 3 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.: вынужденные мигранты, имеющие право на предоставление статуса беженца в соответствии с Конвенцией, не получившие в установленном порядке визу, не просто не получают данный статус, но и находятся под постоянной угрозой нарушения их прав человека и основных свобод. В отличие от них вынужденные мигранты из государств происхождения с безвизовым режимом, в равной степени отвечающие требованиям ст. 1 Конвенции о статусе беженцев, могут претендовать на такой статус без угрозы указанных выше нарушений.

В рамках правового анализа Меморандума о взаимопонимании УВКБ ООН также указывает на неоднократные случаи высылки беженцев с территории Руанды в нарушение ст. 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Поскольку положения Конвенции применяются экстерриториально, перемещение Великобританией вынужденных мигрантов в государство, где им угрожает высылка в государство, в котором они могут подвергнуться преследованию, надлежит квалифицировать как нарушение принципа невысылки, закрепленного Конвенцией.

Таким образом, представляется невозможным сделать вывод о соответствии современной политики Великобритании в сфере иммиграции ее обязательствам по международному праву в области защиты прав беженцев.

#### *«Комплементарная» (дополнительная) защита прав беженцев в Великобритании*

Представители юридической доктрины указывают на дискуссию о соотношении норм международного права защиты и поощрения прав человека и норм международно-правового института убежища, а также на предложение реформы последнего путем включения в статус беженца гарантий защиты и поощрения прав человека [15. С. 473]. В доктрине международного права высказывается мнение о том, что защита прав беженцев как таковая имеет цель обеспечить соблюдение прав человека данной категории иностранцев [14. С. 37]. Меморандум о взаимопонимании закрепляет позицию его сторон о том, что нормы международного права защиты и поощрения прав человека применимы к их международному сотрудничеству в соответствии с данной договоренностью.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. закрепляет обязательство государств-участников данного международного договора уважать и обеспечивать всем индивидам на их территории и в пределах их юрисдикции закрепленные в нем права, а также предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае их нарушения (ст. 2). Государства обязаны выполнять данное обязательство с учетом принципа недискриминации. Отсутствие средств правовой защиты в случае применения к индивиду мер, предусмотренных Меморандумом о взаимопонимании, следует квалифицировать как нарушение ст. 2 МПГПП. При этом Великобритания не признает компетенцию Комитета по правам человека (далее – КПЧ) рассматривать индивидуальные сообщения на нарушение прав, предусмотренных МПГПП, не будучи участником Факультативного протокола к МПГПП 1966 г.

При ратификации Пакта Великобритания сделала оговорку о том, что она сохраняет за собой право «применять такое законодательство по вопросам иммиграции, которое она время от времени может посчитать необходимым, и, соответственно, принятие ...положений Пакта обусловлено положениями такого законодательства в отношении лиц, которые в настоящий момент не имеют права на въезд и пребывание на территории Великобритании в соответствии с ее законодательством»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> International Covenant on Civil and Political Rights adopted in New York on 16 December 1966. United Nations Treaty Collection. URL: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#EndDec) (Accessed: 12.11.2022).

Ни одно из государств не подало возражений относительно данной оговорки.

Следует тем не менее усомниться в соответствии оговорки, сделанной Великобританией, объекту и целям МПГПП. Представляется, что она позволяет произвольно исключить выполнение обязательств государства по Пакту в отношении лиц, которые незаконно въезжают и пребывают на территорию Великобритании. При этом нормы, закрепленные международными договорами о защите и поощрении прав человека, распространяются на индивидов независимо от их статуса [11. С. 126]. Сам МПГПП предусматривает перечень абсолютных прав человека, отступление от которых недопустимо даже во время чрезвычайного положения (ст. 4). Невозможно предположить, чтобы объекту и целям Пакта, а также отраслевому принципу недискриминации соответствовало принятие законодательства, а также осуществление иной деятельности или совершение иных действий (ст. 5), исключаящих защиту и поощрение прав человека лиц на основании их незаконного въезда или пребывания на территории государства. По смыслу ст. 4 МПГПП принятие таких мер допустимо только в случае чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой и о наличии которого официально объявляется. В случае Великобритании такие меры лишь усугубляют дискриминацию между вынужденными мигрантами на основании законности их въезда на территорию государства, которое было рассмотрено в предыдущей части статьи.

Статья 9 МПГПП гарантирует каждому индивиду свободу и личную неприкосновенность. В частности, она закрепляет гарантии от лишения лица свободы, к примерам которой КПЧ относит и принудительную транспортировку<sup>25</sup>. Перемещение лиц под юрисдикцией Великобритании в Руанду в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании осуществляется государством в принудительном порядке в отсутствие их свободного согласия, что представляется нарушением рассматриваемой статьи Пакта.

В современной юридической доктрине отмечают, что свобода передвижения и выбора места жительства (ст. 12 МПГПП) находится во взаимодействии с правом государства устанавливать порядок въезда и пребывания иностранных граждан и апатридов на своей территории. При этом указывается на то, что мигранты, наделенные определенным набором субъективных прав и обязанностей, должны их в основном сохранять и при перемещении в другую страну [9, С. 75]. Согласно позиции КПЧ, право свободно покидать страну пребывания, которое государства обязаны соблюдать вне зависимости от того, законно ли пребывание индивида на их территории, включает право лица самостоятельно выбирать государство назначения<sup>26</sup>. Как было отмечено выше, при перемещении лиц в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании данное право ограничивается.

Исследователи международного права защиты и поощрения прав человека указывают на то, что наиболее часто вынужденные мигранты пользуются комплементарной защитой от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в соответствии с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. [18, С. 76]. Великобритания ратифицировала данную Конвенцию в 1988 г., сделав заявление о признании компетенции Комитета против пыток на рассмотрение межгосударственных, но не индивидуальных сообщений о нарушении обязательств по данному международному договору.

Таким образом, индивиды, находящиеся под юрисдикцией Великобритании, не имеют возможности воспользоваться универсальными механизмами защиты и поощрения прав человека, нарушенных мерами, принятыми в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании, даже исчерпав внутренние средства правовой защиты. Только государства могут поставить перед данными международными органами вопрос о соответствии принятых в Великобритании мер

<sup>25</sup> Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 35 «Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)». Организация объединенных наций. URL: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=CCPR/C/GC/35&Lang=R> (Дата обращения: 12.11.2022).

<sup>26</sup> General Comment No. 27 (67) of the Human Rights Committee «Freedom of movement (article 12)». United Nations. URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.9&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.9&Lang=en) (Дата обращения: 12.11.2022).

ее обязательствам по МПГПП или Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

### Заключение

Как отмечает Дж. Крауфорд, «в некоторых случаях на международное право ссылаются, но как будто во все более враждебном ключе, что равносильно разговору глухих. В других случаях международным правом скрыто или явно пренебрегают» [12. С. 1]. Представляется, что Меморандум о взаимопонимании является одним из примеров подобного пренебрежения нормами международного права, несмотря на содержащиеся в нем упоминания предусмотренных данными нормами обязательств государств. Анализ содержания Меморандума о взаимопонимании приводит к выводу о его несоответствии нормам международно-правового института убежища и международного права защиты и поощрения прав человека. Таковую разновидность международно-правовой политики государств следует охарактеризовать как один из примеров отрицания международного права, обозначаемого в науке международного права термином «международно-правовой нигилизм» [1. С. 7]. Данная форма международно-правового нигилизма является скрытой, поскольку меры, предусмотренные Меморандумом о взаимопонимании, фактически направлены на ограничение прав индивидов, но формально призваны способствовать защите данных прав.

Исследователи международного права указывают на то, что практика государств может стать нормой международного права после ее правового признания<sup>27</sup> в международном обычае или закрепления в международном договоре [7. С. 187-188]. Представляется, что практика государств в области защиты прав вынужденных мигрантов может влиять и на толкование их обязательств,

предусмотренных Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., Конвенцией о статусе апатридов 1954 г. и международными договорами о защите и поощрении прав человека, в качестве последующей практики по смыслу ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Таким образом, меры, принятые Великобританией и другими государствами, связанные с принудительным перемещением лиц, ищущих убежище на территории третьих государств, могут иметь существенное нормативное значение в международном праве.

Хотя сразу после заключения Меморандума о взаимопонимании были опубликованы официальные заявления универсальных и региональных международных органов и должностных лиц, не удается найти официальных заявлений государств, содержащих их позицию в отношении данной договоренности. В отечественной доктрине отмечается, что как наличие, так и отсутствие последовательных протестов государств в отношении практики других государств имеет нормативные последствия, поскольку является свидетельством их *opinio juris sive necessitatis* [4. С. 18]. Поскольку вопросы правового положения населения признаются относящимися к внутренней компетенции государств, позиция последних, а не международных органов и должностных лиц, имеет последствия для кодификации и прогрессивного развития международного права в данной области.

Таким образом, дальнейшее принятие мер политико-правового характера в сфере иммиграции, противоречащих обязательствам государств, предусмотренным международными договорами и международным обычаем, а также отсутствие официальных заявлений о позиции государств в отношении таких мер могут повлиять на толкование и применение норм современного международного права, регулирующих правовое положение вынужденных мигрантов.

### Литература:

1. Абашидзе А.Х., Остроухов Н.В. Международно-правовой нигилизм в межгосударственных отношениях, вступающих в многополярный мир // Правовое видение развития России. Уфа, 2022. С. 5-20.

<sup>27</sup> Под «правовым признанием» мы понимаем выражение *opinio juris sive necessitatis* или согласия на обязательную силу международных договоров государств.

2. С. Каслс, Х. де Хаас, М. Дж. Миллер. Век миграции: международное движение населения в современном мире. М., 2022.
3. Вылегжанин А.Н., Дудыкина И.П. Понятие «международно-правовая политика государства» // Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 21-37.
4. Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 5-29.
5. Киселева Е.В. Временная и дополнительная защита по современному международному праву // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2017. № 1. С. 16-20.
6. Клименко Б.М. Суверенитет правового государства // Московский журнал международного права. 2000. № 3. С. 15-22.
7. Ромашев Ю.С., Остроухов Н.В. Практика как основа формирования международного обычая // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 2. С. 186-199.
8. Талалаев А.Н. Право международных договоров. Т. 1: Общие вопросы. М., 2009.
9. Ястребова А.Ю. Защита вынужденных мигрантов в условиях вооруженных конфликтов: международно-правовые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 74-82.
10. Ястребова А.Ю. Право индивида на миграцию: отдельные международно-правовые аспекты и их соотношение с национальным регулированием // Права человека в международном и национальном праве. М., 2015. С. 91-101.
11. Cantor D. et al. Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law // International Journal of Refugee Law. 2022. Vol. 34. № 1. P. 120-156.
12. Crawford J. The current political discourse concerning international law // The Modern Law Review. 2018. Vol. 81. № 1. P. 1-22.
13. Francioni F. The rights of access to justice under customary international law // Access to justice as a human right. Oxford, 2007. P. 1-56.
14. Goodwin-Gill G.S. The international law of refugee protection // The Oxford handbook of refugee and forced migration studies. 3 ed. 2014. P. 36-47.
15. Grundler M. 'Treatment Accorded to Aliens Generally': Article 7 (1) of the 1951 Refugee Convention as a Basis for Visa-Free Access to States Parties' Territory? An Examination of the Prohibition of Nationality Discrimination in the Refugee Convention // International Journal of Refugee Law. 2021. Vol. 33. № 3. P. 469-496.
16. Hovil L., Maple N. Local Integration: A Durable Solution in need of Restoration? // Refugee Survey Quarterly. 2022. Vol. 41. № 2. P. 238-266.
17. McAdam J. Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford, 2007. 336 p.
18. Ní Ghráinne B. Complementary protection and encampment // Human Rights Law Review. 2021. Vol. 21. № 1. P. 54-79.

## INTERNATIONAL LAW ASPECTS OF THE POST-BREXIT MIGRATION POLICY OF THE UNITED KINGDOM

**Introduction.** In March 2022, the Home Office of the United Kingdom of Great Britain published the Statement on New Immigration Plan according to which persons having no right to reside on its territory would be removed to "safe third countries" according to the agreements with such states. On April 13th, 2022, a Memorandum of Understanding between Great Britain and Rwanda was signed prescribing that persons whose applications for asylum were not considered by Great Britain be removed to Rwanda for those applications to be considered by the latter. Incompatibility of the contemporary immigration policy of Great Britain with its international law obligations justifies the topicality of the assessment of its implications for codification and progressive development of international law.

**Materials and Methods.** The assessment of the contemporary immigration policy of Great Britain from the standpoint of international law includes the matching of the provisions of the international and national acts adopted by Great Britain as well as official statements of its state bodies and officials and the provisions of universal treaties and "soft law" acts. The writings of the publicists studying international law aspects of forced migration, asylum and human rights served as theoretical framework of the present study.

**Research Results.** The assessment of the Memorandum of Understanding reveals the incompatibility of its provisions with the international law norms on asylum and human rights. Such international law policy of the state should be regarded as an ex-

ample of rejection of international law which is referred to as "international law nihilism" in Russian legal doctrine.

**Discussions and conclusions.** The authors argue that further adoption of legal and political measures contrary to states' obligations under treaties and international custom as well as the absence of expressed official positions of states with regards to such measures may have an impact on construction and application of international law norms governing legal status of forced migrants.

Dmitry V. Ivanov,  
PhD in Law, Associate Professor,  
International Law Department, Moscow State  
Institute of International Relations (University)  
MFA of Russia

Valeria V. Pchelintseva,  
Postgraduate Student, International Law  
Department, Moscow State Institute  
of International Relations (University) MFA  
of Russia

**Ключевые слова:**

иммиграция, Великобритания, Руанда, международное право, институт убежища, беженцы, права человека, дополнительная защита, «безопасное третье государство»

**Keywords:**

immigration, United Kingdom, Rwanda, international law, asylum law, refugee law, human rights, complementary protection, safe third country

**References:**

1. Abashidze A.H., Ostrouhov N.V., 2022. Mezhdunarodno-pravovoj nigilizm v mezhgosudarstvennyh otnoshenijah, vstupajushhij v mnogopoljarnyj mir [International Law Nihilism in Interstate Relations Entering the Multipolar World]. *Pravovoe videnie razvitiya Rossii [Legal Perspective of the Development of Russia]*. Ufa. P. 5-20.
2. S. Castles, H. de Haas, M. J. Miller, 2022. Vek migracii: mezhdunarodnoe dvizhenie naselenija v sovremennom mire [Century of Migration: International Movement of Population in Modern World]. Moscow.
3. Vylegzhanin A.N., Dudykina I.P., 2016. Ponjatie «mezhdunarodno-pravovaja politika gosudarstva» [The Notion of "International Law Policy of a State"]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 4. P. 21-37.
4. Vylegzhanin A.N., Kalamkaryan R.A., 2012. Znachenie mezhdunarodnogo obyčaja v sovremennom mezhdunarodnom prave [The Role of International Custom in International Law]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. №. 2. P. 5-29.
5. Kiseleva Ye.V., 2017. Vremennaja i dopolnitel'naja zashhita po sovremennomu mezhdunarodnomu pravu [Temporary and subsidiary Protection according to Modern International Law]. *Elektronnoe setevoe izdanie «Mezhdunarodnyj pravovoj kur'er» [Electronic Network Edition "International Legal Courier"]*. № 1. P. 16-20.
6. Klimenko B.M., 2000. Suverenitet pravovogo gosudarstva [Sovereignty of a Rule of Law State]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. №. 3. P. 15-22.
7. Romashev Yu.S., Ostrouhov N.V., 2017. Praktika kak osnova formirovanija mezhdunarodnogo obyčaja [Practice as the basis of Formation of International Custom]. *Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly jekonomiki [Law. Journal of the Higher School of Economics]*. № 2. P. 186-199.
8. Talalayev A.N., 2009. Pravo mezhdunarodnyh dogovorov. T. 1: Obshhie voprosy [International Treaty Law. Vol. 1. General Aspects]. Moscow.
9. Yastrebova A.Yu., 2019. Zashhita vynuždennyh migrantov v uslovijah vooruzhennyh konfliktov: mezhdunarodno-pravovye aspekty [Protection of Forced Migrants during Armed Conflicts: International Law Aspects]. *Puti k miru i bezopasnosti [Paths towards Peace and Security]*. № 1(56). P. 74-82.
10. Yastrebova A.Yu., 2015. Pravo individa na migraciju: otdel'nye mezhdunarodno-pravovye aspekty i ih sootnoshenie s nacional'nym regulirovanijem [Individual Right to Migration: Certain International Law Aspects and their Correlation with National Regulation]. *Prava cheloveka v mezhdunarodnom i nacional'nom prave [Human Rights in International and National Law]*. Moscow, P. 91-101.
11. Cantor D. et al., 2022. Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 34. №. 1. P. 120-156.
12. Crawford J., 2018. The current political discourse concerning international law. *The Modern Law Review*. Vol. 81. № 1. P. 1-22.
13. Francioni F., 2007. The rights of access to justice under customary international law. *Access to justice as a human right*. Oxford, P. 1-56.
14. Goodwin-Gill G.S., 2014. The international law of refugee protection. *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. 3 Ed. P. 36-47.

15. Grundler M., 2021. 'Treatment Accorded to Aliens Generally': Article 7 (1) of the 1951 Refugee Convention as a Basis for Visa-Free Access to States Parties' Territory? An Examination of the Prohibition of Nationality Discrimination in the Refugee Convention. *International Journal of Refugee Law*. Vol. 33. № 3. P. 469-496.
16. Hovil L., Maple N., 2022. Local Integration: A Durable Solution in need of Restoration? *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 41. № 2. P. 238-266.
17. McAdam J., 2007. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford.
18. Ní Ghráinne B., 2021. Complementary protection and encampment. *Human Rights Law Review*. Vol. 21. № 1. P. 54-79.