



**КРАТКИЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ
ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ
МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ И
ИММИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

2-е издание

Москва, 2021 г.

Мнения, выраженные в настоящем обзоре, представляют собой точку зрения автора и не обязательно отражают взгляды Международной организации по миграции (МОМ). Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем обзоре не означают выражения со стороны МОМ какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

МОМ придерживается принципа, согласно которому гуманная и упорядоченная миграция приносит пользу и мигрантам, и обществу. В качестве межправительственной организации МОМ совместно со своими партнерами по международному сообществу осуществляет деятельность, направленную на: оказание помощи в решении оперативных задач в области миграции; разъяснение проблем, связанных с миграцией; поощрение социального и экономического развития посредством миграции; обеспечение уважения человеческого достоинства и благополучия мигрантов.

Краткий обзор законодательства и правоприменительной практики подготовлен К. Д. Шевченко, Бюро МОМ в Москве.

Издатель: Международная организация по миграции
Бюро Международной организации по миграции в Москве
119071, Российская Федерация, Москва, ул. Стасовой, д. 4
Телефон: +7(495) 660-77-82
Электронный адрес: iommoscow@iom.int
Веб-сайт: <http://moscow.iom.int>

© Международная организация по миграции

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может воспроизводиться, закладываться в поисковую систему или передаваться в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, записывающие или иные средства, без получения предварительного письменного разрешения от издателя.



**КРАТКИЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ
НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ
ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ
МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ И
ИММИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ**

2-е издание

Москва, 2021 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
США	6
1. Практика США в сфере контроля за временным (не с целью иммиграции) въездом иностранных граждан в страну	6
2. Вопросы контроля въезда иностранных граждан в США и выезда из страны.....	16
3. Практика США по вопросу применения отказов/отсрочек исполнения принудительного возвращения нерегулярных мигрантов (как форма «миграционной амнистии»).....	19
4. Отдельные аспекты правоприменительной практики США в сфере иммиграции	24
5. Практика США в сфере иммиграционного контроля на линии государственной границы	28
6. Практика США по заключению «соглашений о лояльности» с иностранными гражданами	31
7. Условия установления и сроки запрета иностранным гражданам на въезд в США	34
8. Практика США по организации работы с беженцами.....	36
9. Типовая схема проверки беженцев – кандидатов на переселение в США.....	40
10. Выдержки из Закона США 1952 года об иммиграции и гражданстве	43
Королевство Бельгия	57
1. Процедуры контроля в сфере миграции	57
2. Миграционный контроль в пунктах пропуска через границу и на территории государства	59
3. Процедуры размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих принудительной высылке с территории государства, в специальные учреждения для временного размещения/содержания	60
4. Выявление и розыск нерегулярных мигрантов	61
5. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания	62
Королевство Испания	63
1. Миграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу и на территории государства.....	63
2. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания	64
3. Процедура размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих принудительному выдворению с территории государства, в специальные учреждения для временного содержания иностранных граждан	66
4. Учет/регистрация мигрантов	67
5. Организованный наем иностранной рабочей силы.....	67
6. Выдержки из Закона Испании № 4/2000 «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и их социальной интеграции»	67
Королевство Нидерландов	73
1. Предотвращение нерегулярной миграции	74
2. Улучшение системы приема и защиты беженцев и перемещенных лиц непосредственно в регионах их происхождения	75
3. Разработка и внедрение надежной системы приема беженцев, основанной на объединении усилий ЕС и Нидерландов	75
4. Борьба с незаконным пребыванием/проживанием и усиление деятельности в области возвращения мигрантов.....	77
5. Развитие и продвижение легальных миграционных маршрутов.....	78
6. Поощрение интеграции мигрантов и их участия в общественной жизни	78

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии 80

1. Процедуры контроля в сфере миграции.....80
2. Миграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу и на территории страны81
3. Выявление нерегулярных мигрантов82
4. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания83
5. Миграционная амнистия84
6. «Контролируемое» («толерантное») пребывание иностранных граждан, подлежащих принудительному возвращению.....85
7. «Соглашение о лояльности» с мигрантами87
8. Процедуры размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих высылке с территории принимающего государства, в специальные учреждения для временного размещения/содержания87
9. Информационные ресурсы (компьютерные системы), используемые при противодействии нерегулярной миграции87
10. Учет/регистрация мигрантов.....88
11. Практика противодействия торговле людьми и нерегулярной миграции88
12. Законодательство по вопросам организованного набора иностранной рабочей силы89
13. Выдержки из отдельных нормативных правовых актов Великобритании92

Турецкая Республика 95

1. Общая информация.....95
2. Основные органы и организации, участвующие в управлении миграцией в Турции95
3. Регулирование отдельных вопросов миграции97
4. Выдержки из Закона Турецкой Республики от 4 апреля 2013 года № 6458 «Об иностранных гражданах и международной защите» 100

Португалия 107

1. Государственные органы Португалии, задействованные в сфере управления миграцией 107
2. Контрольные процедуры..... 107
3. Продление в автоматическом режиме на портале Службы иммиграции и охраны границ сроков действия разрешений на проживание 107
4. Меры по упрощению выдачи разрешения на проживание 108
5. Миграционный контроль на границе и на территории страны..... 108
6. Выявление нерегулярных мигрантов 108
7. Политика возвращения 108
8. Регуляризация мигрантов при экстраординарных обстоятельствах 109
9. Информационные системы по борьбе с нерегулярной миграцией 109
10. Регистрация иностранных граждан..... 109
11. Торговля людьми и нерегулярная миграция 110
12. Отдельные вопросы регулирования миграционных отношений 110

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе Российская Федерация является одним из крупнейших реципиентов международных миграционных потоков, и благодаря растущей миграционной привлекательности страны в ближайшей перспективе следует ожидать сохранения этой тенденции. Постоянно увеличивающиеся миграционные потоки несут в себе положительный потенциал, способный придать дополнительный импульс экономическому, социальному и демографическому развитию страны, но вместе с тем сопровождаются определенного рода рисками. В этих условиях многое зависит от способности государства создать и обеспечить функционирование такого механизма управления миграционными процессами, который позволял бы, с одной стороны, максимально полно задействовать положительный потенциал миграции, а с другой стороны, сохраняя открытость, эффективно противостоять возможным трудностям, сводя их влияние на мигрантов и сообщества к минимуму.

Как полноправный член мирового сообщества с глубокими интеграционными связями, Российская Федерация последовательно выступает сторонником гуманистического подхода к регулированию миграционных отношений, стремясь придать этой деятельности упорядоченный и предсказуемый характер, ориентированный на защиту и обеспечение прав человека. Свидетельством этому служит активное и заинтересованное участие государства в разработке Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и присоединение к нему в 2018 году. Как следствие, ряд позиций Глобального договора нашли свое отражение в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации в октябре 2018 года.

Логичным продолжением и поступательным развитием положений Концепции государственной миграционной политики, а также целей и принципов Глобального договора по миграции и их практической реализацией стала проводимая в Российской Федерации масштабная работа по реформированию миграционных институтов и режимов, результатом которой должна стать глубокая модернизация национальной системы управления миграцией с приданием ей большей гибкости, адаптивности и способности оперативно реагировать на изменения внешних и внутренних условий. В целом, как представляется, обновленная система управления миграцией должна полноценно обеспечивать как текущие, так и перспективные потребности российского государства, в том числе с учетом международных обязательств.

Вместе с тем выполнение столь сложной и комплексной задачи вряд ли возможно без понимания общемировых тенденций управления миграцией, ознакомления с передовыми международными практиками и оценки опыта зарубежных государств с точки зрения возможности его применения в Российской Федерации. В этой связи Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации – компетентное подразделение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере миграции, – обратилось в Бюро Международной организации по миграции (МОМ) в Москве с просьбой предоставить имеющиеся справочные и аналитические материалы о деятельности миграционных органов иностранных государств по широкому перечню вопросов, охватывающему все значимые аспекты управления миграцией.

Результатом работы, выполненной Бюро МОМ в Москве в тесном сотрудничестве и взаимодействии с миссиями Международной организации по миграции в более чем десяти различных государствах, стала подготовка настоящего Краткого обзора законодательства и правоприменительной практики некоторых зарубежных государств по вопросам управления миграционными потоками и иммиграционного контроля. При этом, учитывая российские реалии и масштабы иммиграции, предметом изучения и анализа стал опыт главным образом тех зарубежных государств, которые характеризуются сопоставимыми с Российской Федерацией объемами входящих миграционных потоков либо сталкиваются со схожими миграционными задачами (такими, например, как повышение эффективности противодействия нерегулярной миграции, совершенствование процедур иммиграционного контроля и учета и т. д.).

Основной целью публикации является попытка предложить развернутую характеристику принятых в зарубежных государствах-реципиентах принципов и подходов к деятельности по регулированию миграции и ознакомить правоприменителей с апробированными международными миграционными практиками, схемами и механизмами управления миграционными процессами, а также привести отдельные примеры того, каким образом осуществляется правовая регламентация данных общественных отношений.

В то же время, принимая во внимание актуальность и высокий общественный интерес к миграционной проблематике, можно предположить, что настоящее издание может оказаться востребованным не только специалистами в области миграции, но и всеми, кто интересуется данной темой.

США

1. Практика США в сфере контроля за временным (не с целью иммиграции) въездом иностранных граждан в страну¹

Неиммигранты – это иностранные граждане, которым разрешен въезд на ограниченный период времени и с определенной целью. Всего существует 24 категории основных неиммиграционных виз, которые обычно обозначаются буквой и цифрой, соответствующими подразделам Закона США об иммиграции и гражданстве: например, В-2 – туристическая виза, Е-2 – виза инвестора, F-1 – учебная виза, Н-1В – временная рабочая виза, J-1 – виза участника культурного обмена, S-5 – виза свидетеля по уголовным делам или информанта и т. д.

Сотрудник консульского отдела Государственного департамента США (в момент подачи заявления на получение визы) и инспектор Министерства внутренней безопасности (при пересечении границы) должны убедиться, что иностранный гражданин может получить неиммиграционный статус. Бремя доказывания права на получение неиммиграционного статуса и соответствующего типа визы лежит на самом иностранном гражданине, обратившимся с заявлением о получении визы. В 2018 году Госдепартаментом было выдано 9 млн неиммиграционных виз, что меньше пикового значения в 10,9 млн виз в 2015 году. В их числе примерно 6,8 млн составили туристические визы, что обрывает более чем $\frac{3}{4}$ всех неиммиграционных виз, выданных в 2018 году. Другими заметными группами стали временные трудовые мигранты (924 000 виз, или 10,2 %), учащиеся (399 000 виз, или 4,4 %) и участники культурного обмена (382 000 виз, или 4,2 %). Представителям азиатских стран в 2018 году было выдано в общей сложности 43 % всех неиммиграционных виз, за ними следуют граждане стран Северной (21 %) и Южной (18 %) Америки, Европы (12 %) и Африки (5 %).

В течение 2017 года инспекторами Таможенно-пограничной службы было разрешено свыше 181 млн временных въездов в США иностранным гражданам. Это число отражает лишь общее количество въездов, таким образом, один и тот же активно путешествующий иностранный гражданин мог быть учтен в течение года несколько раз. Наибольшее количество въездов в США пришлось на граждан Мексики и Канады (около 103,5 млн въездов). Штаты Калифорния и Флорида заняли первые два места среди пунктов назначения лиц, имеющих неиммиграционные визы, каждый из штатов указывался в качестве места назначения более чем 10 млн раз. Еще девять штатов приняли более чем по 1 млн иностранных граждан. Действующее законодательство определяет условия и длительность пребывания на территории США лиц с неиммиграционным статусом, включая требования о месте пребывания, а также устанавливая ограничения на виды деятельности в период пребывания в США (например, запрет на работу, на зачисление в учебное заведение и т. д.). В то же время считается, что федеральное законодательство применяется не единообразно и недостаточно жестко.

В США давно и четко отграничивают временную миграцию от миграции с целью постоянного проживания. Лица, которым разрешен въезд на постоянной основе, именуется иммигрантами, или законными постоянными резидентами (LPR), в то время как тех, кому разрешен въезд на временной основе, называют неиммигрантами.

Ключевые роли в выработке политики и в реализации законодательства по вопросам въезда иностранных граждан-неиммигрантов распределены между Государственным департаментом, Министерством внутренней безопасности и Министерством труда. Иностранные граждане, проживающие за пределами США и желающие въехать в США, обращаются за визой в посольства или консульства США в странах их происхождения. В структуре Министерства внутренней безопасности вопросами допуска в США непосредственно на территории США занимаются два подразделения: Таможенно-пограничная служба, которая решает вопросы разрешения въезда неиммигрантам в пунктах пропуска через границу, и Бюро по гражданству и иммиграции, которое рассматривает обращения о продлении либо изменении текущего неиммиграционного статуса иностранного гражданина, а также рассматривает заявления работодателей о привлечении иностранных работников. Для отдельных категорий работников работодатель должен сначала направить заявление в Бюро по сертификации иностранной рабочей силы Министерства труда (процедура, имеющая целью защитить интересы национальных работников). В случае одобрения заявления работодатель от лица работника запрашивает визу в Бюро по гражданству и иммиграции. На завершающем этапе Государственный департамент проводит собеседование с работником и, в случае соблюдения необходимых требований, выдает ему визу.

¹ Обзор подготовлен на основании Immigration: Nonimmigrant (Temporary) Admissions to the United States; Congressional Research Service, updated September 10, 2019.

СРОКИ, НА КОТОРЫЕ РАЗРЕШАЕТСЯ ВЪЕЗД

Срок действия визы складывается из двух элементов: а) срок, в течение которого иностранному гражданину разрешено пребывание в США, и б) срок действия визы для въезда в США.

СРОК ПРЕБЫВАНИЯ

Раздел 214 Закона об иммиграции и гражданстве определяет длительность и продление сроков пребывания для различных категорий неиммигрантов. Например, послы (виза А-1) могут находиться в США в течение срока их дипломатических полномочий, учащиеся (виза F-1) – на период обучения, члены экипажа транспортного средства (виза D) – на срок до 29 дней и т. д. Владельцы визы H-1B могут находиться в стране в течение 3 лет с возможностью однократного продления суммарно на срок до 6 лет. Требованием для получения визы многими категориями неиммигрантов является наличие места постоянного проживания в странах происхождения, куда они могут вернуться. Неиммигранты, остающиеся в США по окончании законного срока их пребывания, называются «лицами, превысившими срок действия визы».

СРОК ДЕЙСТВИЯ ВИЗЫ

Помимо установления разрешенного срока пребывания, неиммиграционная виза характеризуется еще и таким параметром, как срок ее действия для поездки/въезда в США. Этот параметр зависит от конкретной страны и категории визы. Так, например, гостевая виза В для гражданина Германии действительна в течение 10 лет, тогда как для гражданина Индонезии этот срок составляет только 5 лет. Виза D (для членов экипажа транспортного средства) для граждан Египта действительна в течение 5 лет, тогда как для россиян – только 2 года. Как правило, сроки действительности выдаваемых виз зависят от страны, определяют принцип взаимности и корреспондируют со сроками действительности виз, выдаваемых гражданам США, осуществляющим поездки в соответствующие государства. Госдепартамент периодически публикует обновленную информацию по взаимным договоренностям и разъяснения, каким образом это затрагивает различные категории виз.

РАЗРЕШЕНИЕ НА ТРУДОУСТРОЙСТВО

РАЗРЕШЕНИЕ НА РАБОТУ

За исключением неиммигрантов, являющихся временными работниками, включая представителей либо руководителей международных корпораций, большая часть неиммигрантов не имеют права работать в США. Осуществление трудовой деятельности без разрешения влечет прекращение неиммиграционного статуса.

ТЕСТИРОВАНИЕ РЫНКА ТРУДА

Тестирование рынка труда требуется для работодателей, ходатайствующих о привлечении работников – держателей виз H-3, квалифицированных работников из Австралии (виза E3) и членов экипажей транспортных средств (виза D). Привлечение работников, имеющих визу H-2, требует от работодателей прохождения специального сертификационного процесса, что включает в себя направление ходатайства в Министерство труда с целью подтверждения, что в наличии не имеется достаточного количества работников – граждан США, имеющих необходимую квалификацию, способных и желающих выполнять требуемую работу, и что привлечение иностранных работников не окажет негативного влияния на размер заработной платы и условия труда работников из числа граждан США, выполняющих сходную работу. Частью процесса сертификации является обязанность работодателей заявлять предлагаемую заработную плату не ниже установленного уровня, а также выполнять различные иные условия.

Тестирование рынка труда, проведение которого требуется для привлечения работников с визами категорий H-1 и E-3 и которое больше известно под термином «трудовая аттестация», характеризуется менее жесткими условиями, чем трудовая сертификация. Работодатель, желающий привлечь неиммигранта с визами категории H-1 или E-3, должен удостоверить в ходатайстве, направляемом в Министерство труда, что он будет выплачивать неиммигранту зарплату не ниже средней заработной платы, выплачиваемой другим работникам, занятым на той же работе; что работодатель обеспечит неиммигранту условия труда, которые не будут негативно сказываться на условиях труда других работников; а также, что в месте осуществления трудовой деятельности не проводятся забастовки и локауты.

Для привлечения иностранных работников, въезжающих в США по другим категориям трудовых виз, тестирование рынка труда не требуется.

НЕДОПУСК И ВЫСЫЛКА

НЕДОПУСК

Сотрудники консульской службы Госдепартамента (в момент обращения за визой), инспекторы Таможенно-пограничной службы (в момент пересечения государственной границы) и контролеры Бюро по гражданству и иммиграции (в момент обращения за продлением или изменением статуса) устанавливают факт того, что иностранный гражданин не подпадает под основания для недопуска, предусмотренные в разделе 212 Закона об иммиграции и гражданстве². Недопуск иностранного гражданина в США может произойти по следующим основаниям:

- в связи с состоянием его здоровья;
- в связи с наличием у него уголовного прошлого;
- по соображениям безопасности и угрозы терроризма;
- по соображениям дополнительной нагрузки на социальные службы (например, неудовлетворительное финансовое состояние лица);
- профилактика незаконного осуществления иностранным гражданином трудовой деятельности;
- совершение лицом ранее незаконных въездов в США либо нарушений иммиграционного законодательства;
- отсутствие у лица необходимых документов;
- отсутствие у лица права на получение гражданства;
- при наличии факта высылки из США в прошлом;
- по иным основаниям (например, многоженцы, похитители детей, лица, незаконно участвовавшие в выборах).

В обязанности инспектора Таможенно-пограничной службы входит подтверждение гражданства и личности иностранного гражданина, желающего въехать в США, а также предотвращение въезда в страну лиц, которым въезд не разрешен, в том числе лиц, имеющих криминальное прошлое, связанных с террористической деятельностью либо наркоторговцев. Гражданам США въезд разрешается автоматически после подтверждения их гражданства. Иностранцы опрашиваются, у них проводят проверку документов с целью подтверждения права на въезд в США.

В соответствии с установленной Законом об иммиграции и гражданстве компетенцией инспектор Таможенно-пограничной службы может требовать от любого лица, въезжающего в США, подтверждения под присягой его права на въезд в страну; кроме того, инспектор вправе без вынесения постановления провести личный досмотр лица, въезжающего в США, и осмотр его вещей, если имеются основания полагать, что в результате таких действий будут обнаружены доказательства того, что данное лицо не имеет права въезда в США.

ПРЕЗУМПЦИЯ НАМЕРЕНИЯ НА ПОСТОЯННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

Положения раздела 214(b) Закона об иммиграции и гражданстве презюмируют, что все иностранные граждане, желающие въехать в США, имеют намерение обосноваться в стране на постоянное проживание; в результате большинство иностранных граждан, обращающихся за неиммиграционной визой, обязаны доказать, что они въезжают в США не с целью постоянного проживания. Эта презумпция, закрепленная в разделе 214(b) Закона об иммиграции и гражданстве, образует самое распространенное основание для отказа по ходатайствам о выдаче неиммиграционных виз, что составляет до $\frac{3}{4}$ всех визовых отказов.

В то же время существуют три неиммиграционные визы, допускающие «двойное намерение», означающее, что владельцу такой неиммиграционной визы разрешается одновременно обратиться за получением статуса постоянного законного проживания (LPR). На иностранных граждан, запрашивающих визы категорий H-1B (квалифицированные работники), L (переводы внутри компаний) или V (сопровождающий член семьи), не распространяется требование о доказывании того, что они въезжают в США не с целью постоянного проживания.

ПРЕКРАЩЕНИЕ НЕИММИГРАЦИОННОГО СТАТУСА

Закон об иммиграции и гражданстве рассматривает неиммигрантов, нарушающих условия выданных им виз (например, осуществление трудовой деятельности без разрешения либо превышение срока действия визы), как незаконных мигрантов, которые в этой связи подлежат высылке (депортации). Статус законного пребывания неиммигранта в США также может быть прекращен по соображениям национальной безопасности, дипломатическим причинам, как следствие осуждения

² См. Выдержки из Закона США 1952 года об иммиграции и гражданстве.

за насильственное преступление, совершение которого наказывается лишением свободы на срок от 1 года (например, любое тяжкое преступление).

ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ НЕИММИГРАНТОВ

Согласно законодательству, в настоящее время насчитывается 24 основные категории неиммиграционных виз и более 80 отдельных типов таких виз. Большая часть категорий неиммиграционных виз приведена в разделе 1011(a)(15) Закона об иммиграции и гражданстве.

ДИПЛОМАТЫ И ИНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СЛУЖАЩИЕ

Послы, консулы и иные официальные представители зарубежных государств (а также их близкие родственники и личная обслуга) въезжают в США на основании виз категории А. Официальные представители международных организаций (а также их близкие родственники и личная обслуга) въезжают в США на основании виз категории G.

БИЗНЕСМЕНЫ И ТУРИСТЫ

Визы категории В-1 выдаются неиммигрантам, въезжающим в США с деловыми целями (обсуждение договора, консультации с бизнес-партнерами, участие в деловых конференциях). Для того чтобы быть отнесенным к данной категории, иностранный гражданин должен получать заработную плату за рубежом, иметь постоянное место жительства в зарубежном государстве и не получать никаких выплат из источников, расположенных в США, за исключением средств на покрытие расходов, возникающих в связи с его временным пребыванием.

Визы категории В-2 выдаются временно прибывающим иностранным гражданам, известным как туристы. Примерами целей въезда в качестве туриста являются посещение семьи или друзей, проведение отпуска либо обращение за медицинской помощью. Туристы традиционно являются самой большой группой неиммигрантов, которым разрешается въезд в США. Держатель визы В-2 не имеет права на осуществление трудовой деятельности.

Лица, желающие посетить США одновременно с целями бизнеса и туризма, могут получить комбинированную визу В-1/В-2. Визы категории В обычно являются многократными и действительны до 10 лет в зависимости от достигнутых Госдепартаментом взаимных договоренностей с зарубежными государствами. Держатели виз категории В, как правило, могут непрерывно находиться в США до 6 месяцев.

ПРОГРАММА БЕЗВИЗОВОГО ВЪЕЗДА

Многие бизнесмены и туристы въезжают в США в безвизовом порядке на основании Программы безвизового въезда (Visa Waiver Program). В настоящее время граждане 39 государств подпадают под действие данной программы, которая позволяет им посещать США на срок до 90 дней без визы. Программа реализуется Госдепартаментом США на принципе взаимности (то есть эти 39 стран также обязаны предоставлять гражданам США право безвизового въезда на тот же срок и на тех же условиях). В то же время действие данной Программы не распространяется на граждан указанных 39 государств, которые после 1 марта 2011 года осуществили поездки или находились в Иране, Ираке, Северной Корее, Судане, Ливии, Сомали и Йемене, за исключением лиц, которые посетили эти страны с дипломатической или военной целью, находясь на государственной службе, либо которые имеют также второе гражданство Ирана, Ирака, Судана, Ливии или Северной Кореи. Начиная с апреля 2016 года для участия в Программе безвизового въезда дополнительно необходимо иметь электронный проездной документ (электронный паспорт) с встроенным чипом, содержащим биометрические данные владельца.

Отдельная безвизовая программа действует в отношении Гуама и Содружества Северных Марианских островов. Также правом безвизового въезда в США пользуются граждане Канады и Бермуд, хотя эти два государства и не охватываются Программой безвизового въезда.

КАРТА ДЛЯ ПЕРЕСЕЧЕНИЯ ГРАНИЦЫ

Карта для пересечения границы, или «лазерная виза», дает право гражданам Мексики на многократные краткосрочные визиты в приграничные районы США с целью бизнеса или туризма и действительна в течение 10 лет. «Лазерная виза» выдается тем гражданам Мексики, которым иначе был бы разрешен въезд по неиммиграционным визам категории В-1 (бизнес) или В-2 (туризм), и является комбинированной неиммиграционной визой В-1/В-2/ВСС. Существующие правила ограничивают

пребывание держателя такой визы в приграничных районах США (Техас и Калифорния (приграничная зона составляет 25 миль), Нью-Мексико (55 миль) и Аризона (75 миль)) 30 днями. В некоторых случаях временное пребывание в приграничном районе может быть ограничено 72 часами.

ВРЕМЕННЫЕ ИНОСТРАННЫЕ РАБОТНИКИ

Наибольшее число иностранных работников составляют держатели виз категории Н. Виза категории Н-1 выдается квалифицированным работникам, условием ее получения является наличие у заявителя степени бакалавра или эквивалентной. В соответствии с законодательством установлена предельная годовая квота на выдачу виз категории В-1, которая составляет 65 000 виз, еще дополнительно могут быть выданы 20 000 таких виз заявителям, получившим в США степень магистра или выше. В то же время большинство иностранных работников въезжают в США по визам В-1, полученным из основной квоты. Дополнительная квота применяется в отношении работников, продлевающих сроки действия своих виз, либо за которых ходатайствуют учреждения высшего образования или некоммерческие или государственные исследовательские институты.

Существует две категории виз для сезонных или временных работников; сельскохозяйственные работники въезжают по визе категории Н-2А, остальные по визе Н-2В. На ежегодной основе министр внутренней безопасности определяет страны, граждане которых могут получить визы категории Н-2. Число работников, которым может быть выдана виза категории Н-2А, не квотируется, в то время как число иностранных граждан – держателей визы категории Н-2В ограничено 66 000 человек в год.

Визы категории Н-3 выдаются неиммигрантам, прибывающим в целях получения профессионального образования, которое они не могут получить в странах их гражданства и которое непосредственно связано с осуществляемой ими за пределами США трудовой деятельностью.

Виза категории Е-3 – это профессиональная виза, выдаваемая только гражданам Австралии. Эта виза аналогична визе Н-1В, и условием ее выдачи является трудоустройство работника на должность, требующую квалификации.

Лица, обладающие выдающимися способностями в научной сфере, образовании, бизнесе или спорте, либо с широко признанными заслугами в области киноискусства и телевидения осуществляют въезд на основании виз категории О.

РУКОВОДИТЕЛИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОРПОРАЦИЙ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНВЕСТОРЫ

Работники международных корпораций, занимающие руководящие или управленческие должности либо обладающие специальными знаниями, при переводе в США осуществляют въезд по визам категории L. Данная виза предоставляет руководящим работникам право пребывания на территории США в течение 5–7 лет. Для получения визы категории L-1 иностранный гражданин должен проработать в международной коммерческой организации за пределами США не менее 1 года до перевода в США.

Международные трейдеры и инвесторы (а также их супруги и дети) могут осуществлять въезд в США на основании виз категории Е-1 и Е-2. Для получения такой визы соискатель должен являться гражданином государства, с которым у США заключен договор о торговле и мореплавании. Иностранный гражданин при этом также должен доказать, что целью его въезда в США является «проведение значительных по объему торговых сделок, включая сделки в сфере услуг и технологий, главным образом, между США и государством его гражданства; либо развитие и управление деятельностью предприятия, в которое он произвел либо производит значительные по объему капиталовложений инвестиции». В отличие от большинства других неиммиграционных виз, виза категории Е может быть продлена на неограниченное время.

ПОЕЗДКИ ПО ОБМЕНУ

Виза категории J выдается профессорам, ученым, преподавателям, исследователям, учащимся, водителям и иным лицам, участвующим в официально согласованных с Бюро по образованию и культуре Госдепартамента программах по международному культурному обмену (например, Программа Фулбрайта). Держатели таких виз имеют право пребывать на территории США в течение действия программы культурного обмена, но по окончании действия программы они должны на 2 года вернуться в страну своего гражданства. Многим иностранным гражданам, имеющим визу категории L-1, разрешено осуществлять трудовую деятельность как элемент участия в программе культурного обмена.

ИНОСТРАННЫЕ УЧАЩИЕСЯ

Самой распространенной визой для въезда в США учащихся является виза категории F-1. Она выдается лицам, получающим полное высшее образование или проходящим языковую подготовку. Для получения такой визы потенциальный студент должен быть принят в учебное заведение, которому разрешено привлекать для обучения иностранных граждан. Также кандидат на получение визы должен документально подтвердить наличие достаточных средств на покрытие возникающих расходов в течение всего периода обучения. Наконец, он должен продемонстрировать, что имеет необходимую подготовку для обучения по выбранному курсу и в необходимой степени владеет английским языком.

Учащиеся, имеющие визу F-1, могут работать, осуществляя деятельность, непосредственно связанную с программой обучения, например выполнять платные исследования или оказывать помощь преподавателям.

Учащиеся, желающие пройти не академический, а профессиональный курс обучения, должны обратиться за получением визы категории M. Как и в случае с визой категории F, лица, обращающиеся за получением визы категории M, должны подтвердить, что они приняты в соответствующее учебное заведение, у них есть достаточные средства для оплаты обучения и иных расходов в течение всего курса и они имеют соответствующую подготовку и языковые навыки.

ВИЗЫ, ВЫДАВАЕМЫЕ ЧЛЕНАМ СЕМЬИ

Жених/невеста гражданина США может получить визу категории K. Для этого необходимо доказать, что жених/невеста свободны для заключения брака, что означает, что предыдущий брак (если таковой был) законным образом прекращен в связи с разводом или смертью супруга или аннулирован; что они намерены заключить брак в течение 90 дней с момента въезда держателя визы категории K-1 в США и что они лично встречались в течение 2 лет, предшествующих подаче заявления. После заключения брака держатель данной визы может обратиться за изменением правового статуса на статус постоянно проживающего лица. Дети лица, которому выдана виза категории K-1, могут въехать в США на основании визы категории K-2.

Чтобы сократить период разделения семьи, супруги, которые уже находятся в браке с гражданином США, а также их дети могут получить визы категорий K-3 и K-4 соответственно. Такие визы позволяют осуществить въезд в США и дают право на осуществление трудовой деятельности на период, пока Бюро по гражданству и иммиграции рассматривает заявление о получении статуса иммигранта. После въезда в США владелец визы категории K-3 может обратиться за получением статуса постоянного проживания в любое время.

Виза категории V практически аналогична визам K-3 и K-4 за исключением того, что принимающей стороной выступает не гражданин США, а постоянно проживающий в США иностранный гражданин. В то же время начиная с 2007 года визы категории V больше не выдаются, но допуск иностранных граждан по таким визам, выданным до 2007 года, продолжается.

ВИЗЫ, ВЫДАВАЕМЫЕ В ЦЕЛЯХ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

Данная категория виз появилась совсем недавно. Виза категории S выдается лицам, участвующим в расследованиях по уголовным делам и терроризму. Жертвы торговли людьми, участвующие в уголовном процессе, могут получить визы категории T. Потерпевшим по уголовным делам о домашнем насилии, сексуальных преступлениях и иных преступлениях с квалифицирующими признаками, сотрудничающим со следствием, выдается виза категории U.

ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, СЛЕДУЮЩИЕ ТРАНЗИТОМ, И ЧЛЕНЫ ЭКИПАЖА ТРАНСПОРТНОГО СРЕДСТВА

Лицам, следующим транзитом через территорию США в другую страну или иное место назначения (включая штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке), выдается виза категории C. Виза категории D выдается иностранным гражданам – членам экипажей морских или воздушных средств. Комбинированная виза C-1/D выдается иностранным гражданам, въезжающим в США в качестве пассажира для того, чтобы стать членом экипажа корабля или самолета.

СТАТИСТИКА

Статистическая информация о выданных неиммиграционных визах и въезде иностранных граждан в США собирается Государственным департаментом и Таможенно-пограничной службой соответственно. Обе базы данных имеют определенные недостатки. Так, данные о количестве выданных виз показывают лишь возможное число иностранных граждан, которым может быть разрешен

въезд в США, так как не все те, кто получил визу, в итоге осуществили поездку, а части из них въезд в США был не разрешен. Данные Таможенно-пограничной службы основываются на документе «форма I-94», который фиксирует въезд иностранных граждан в США. Эти сведения отражают лишь количество въездов в страну, и, таким образом, лица, часто осуществляющие поездки, учитываются по нескольку раз. При этом граждане Мексики, имеющие карту для пересечения границы, и граждане Канады, въезжающие с целью бизнеса или туризма, освобождены от заполнения формы I-94 и потому не учитываются в статистике Таможенно-пограничной службы. А так как канадцы и мексиканцы обеспечивают бóльшую часть всех случаев въезда неиммигрантов в США, получается, что по форме I-94 ежегодно учитывается менее половины въездов в США иностранных граждан-неиммигрантов.

Данные о выезде неиммигрантов являются неполными, поскольку США не имеют комплексной системы учета выездов иностранных граждан и не отслеживают напрямую случаи превышения срока пребывания, случаи выезда за пределы страны без направления специального уведомления, случаи получения иностранными гражданами права на постоянное проживание в США или случаи продления неиммиграционного статуса. В этой связи установление точного числа находящихся в стране неиммигрантов в нынешней ситуации не представляется возможным.

ВЫДАЧА ВРЕМЕННЫХ ВИЗ

В 2018 году консульскими отделами Госдепартамента было выдано 9 млн неиммиграционных виз, что меньше абсолютного пика, состоявшегося в 2015 году (10,9 млн). Суммарно бизнес и туристические визы составили 6,8 млн (или 75 %) случаев выдачи всех временных виз в 2018 году.

Иностранцам-работникам за тот же период было выдано 10,2 % от общего числа неиммиграционных виз, затем следуют учащиеся (4,4 %) и лица, участвующие в программах обмена (4,2 %). Следует отметить, что в течение последних 10 лет количество виз, выдаваемых иностранным работникам, неуклонно росло и общий прирост с 2009 года составил 79,4 %.

ВРЕМЕННЫЙ ВЪЕЗД

В течение 2017 года инспекторами Таможенно-пограничной службы осуществлен пропуск на территорию США 181,1 млн иностранных граждан-неиммигрантов, 57 % от этого числа (примерно 103,5 млн) составили мексиканцы (владельцы карт для пересечения границы) и канадцы (въезжающие с целью бизнеса и туризма), которые освобождены от заполнения формы I-94. На остальные зарубежные страны в 2017 году соответственно пришлось 77,6 млн случаев пропуска на территорию США. Общее количество въездов в страну, учитываемых по форме I-94, в период с 2008 по 2017 год возросло с 39,4 млн случаев до 77,6 млн.

ПРИМЕРНАЯ ОЦЕНКА НЕИММИГРАЦИОННОГО НАСЕЛЕНИЯ (ВРЕМЕННО ПРЕБЫВАЮЩИХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН)

Неиммиграционные визы выдаются не только для краткосрочных визитов, некоторые из них предполагают возможность достаточно длительного пребывания, что оказывается достаточно для того, чтобы человек постоянно обосновался в США. Как уже отмечалось, послы (виза категории А-1) могут пребывать в США в течение срока их полномочий, иностранным работникам (виза категории Н-1В) разрешено пребывание на срок от 3 лет и выше, учащиеся (виза категории F-1) могут находиться в стране до окончания обучения. По оценке Министерства внутренней безопасности, по состоянию на 2016 год численность неиммиграционного населения США, длительно пребывающего на территории страны, составляла примерно 2,3 млн человек. Из них 1,1 млн (48 %) – это иностранные работники и члены их семей, 870 тыс. (38 %) – учащиеся, 240 тыс. (10 %) – лица, прибывшие по программам обмена, и 90 тыс. (4 %) – дипломаты. Выходцы из азиатских стран составили 61 % неиммиграционного населения, а европейцы и североамериканцы – по 15 % каждые.

ПРЕВЫШЕНИЕ СРОКА ПРЕБЫВАНИЯ, УСТАНОВЛЕННОГО ВИЗОЙ

По разным оценкам, ежегодно сотни тысяч иностранных граждан превышают сроки пребывания в США, установленные в визах, и, как следствие, становятся незаконными мигрантами. Как уже отмечалось, отсутствие комплексной системы отслеживания выезда иностранных граждан из США делает невозможным точную оценку числа таких лиц. Тем не менее Министерством внутренней безопасности достигнут определенный прогресс в установлении таких лиц и определении их численности, и в течение последних четырех лет министерство публикует соответствующую ежегодную информацию. Так, согласно отчету за 2018 год, из 54,7 млн иностранных граждан, въехавших в США через морские и воздушные пункты пропуска, которые, как ожидалось, должны были в том же году выехать из страны, ориентировочно 666 582 человека (1,22 %) превысили срок разрешенного пребывания. В это число входят лица, которые выехали из США после истечения разрешенного срока пребывания, и те, которые все еще нелегально находятся на территории США.

Некоторые категории неиммиграционных виз (описание, требования, квоты, количество)

Категория визы	Описание категории визы	Время пребывания	Возможность продления	Наличие постоянного места жительства за рубежом	Разрешение на работу	Тестирование рынка труда	Ежегодная квота	Выдано в 2018 году
A-1	Посол, государственный министр, кадровый дипломат, консул и члены их семей	В течение срока действия полномочий			В рамках исполняемых полномочий			9 856
A-2	Иные иностранные официальные лица или сотрудники и члены их семей	В течение срока действия полномочий			В рамках исполняемых полномочий			103 134
A-3	Личный помощник или работник категорий A-1 и A-2	До 3 лет	На 2-летний период		При наличии двустороннего трудового соглашения и при условии согласования с Госдепартаментом			830
B-1	Бизнес	До 1 года	Неоднократно до 6 мес.	Да	Нет			38 705
B-2	Туризм	От 6 мес. до 1 года	Неоднократно до 6 мес.	Да	Нет			32 428
B-1/B-2	Комбинированная для бизнесменов и туристов	От 6 мес. до 1 года	Неоднократно до 6 мес.	Да	Нет			5 708 278
C-1	Транзит	До 29 дней	Нет					9 563
C-1/D	Транзит члена экипажа	До 29 дней	Нет					288 957
C-2	Транзит в штаб-квартиру ООН	До 29 дней	Нет					4
CW-1	Транзит иностранного работника	До 1 года	До 1 года			Да	Да	3 002
D	Член экипажа	До 29 дней	Нет		Только работа в интересах перевозчика	В отдельных случаях		6 689
F-1	Иностранец учащийся (академическая или языковая программа)	На период обучения	Продление возможно при наличии определенных обстоятельств	Да	Запрещается работа за пределами студенческого городка (кампуса)			363 929
H-1B	Временный иностранный работник, занятый по профессии, требующей специальной подготовки	В общем случае до 3 лет; в случае проведения исследований по линии Министерства обороны – до 5 лет						

Продолжение таблицы:

Категория визы	Описание категории визы	Время пребывания	Возможность продления	Наличие постоянного места жительства за рубежом	Разрешение на работу	Тестирование рынка труда	Ежегодная квота	Выдано в 2018 году
H-2A	Временный иностранный работник, занятый в сельском хозяйстве	До 1 года	Неоднократно до 1 года; 3 года максимум	Да	Да	Да		196 409
H-2B	Временный иностранный работник	До 1 года (до 3 лет в случае однократного найма)	До 1 года; 3 года максимум	Да	Да	Да	Да	83 774
J-1	Участник программы культурного обмена	Период действия программы		Да	Да, если программа предусматривает осуществление трудовой деятельности			342 639
K-1	Жених/невеста гражданина США	Действительна в течение 4 месяцев; обязательность вступить в брак в течение 90 дней с момента въезда			Да			24 675
L-1	Перевод внутри международной компании или корпорации (руководитель, управляющий или лицо, обладающее специальными знаниями)	До 3 лет; в случае открытия нового офиса или работы в новом офисе – до 1 года	Неоднократно не более чем на 2 года (суммарный срок не может превышать 5 лет для лиц, обладающих специальными знаниями, и 7 лет для руководителей и управляющих)	Да				74 388
O-1	Лицо, имеющее выдающиеся достижения в области науки, искусства, образования, бизнеса или спорта	До 3 лет	До 1 года		Да			16 904
S-5	Информатор по уголовному делу	До 3 лет	Продление не предусмотрено; может быть предоставлен статус постоянного проживания, если предоставленная информация признана важной		Да		200	0

Окончание таблицы:

S-6	Информатор о террористической деятельности	До 3 лет	Продление не предусмотрено; может быть предоставлен статус постоянного проживания, если предоставленная информация признана важной	Да		50	0
T-1	Жертва торговли людьми	До 4 лет, может быть предоставлен статус постоянного проживания	Только в интересах преемственности деятельности	Да		5000	0

2. Вопросы контроля въезда иностранных граждан в США и выезда из страны³

По данным Министерства внутренней безопасности, в 2019 году в США всего было зарегистрировано 55 928 990 случаев въезда иностранных граждан, имеющих неиммиграционный статус, через морские и воздушные пункты пропуска. За этот же период число лиц, превысивших срок разрешенного временного пребывания в США, составило 676 422, или 1,21 % от общего количества въездов в страну. Вместе с тем установление законности пребывания иностранного гражданина в стране (законности статуса) не может ограничиваться только сопоставлением дат его въезда в страну и выезда. Так, например, при въезде неиммигранта в страну Таможенно-пограничной службой ему может быть разрешено 6-месячное пребывание, в течение которого он обращается в Бюро по гражданству и иммиграции и получает продление срока пребывания еще на 6 месяцев. Таким образом, периоды законного пребывания иностранных граждан в США могут значительно варьироваться. Поэтому для установления факта того, что неиммигрант превысил срок разрешенного временного пребывания, необходимо учитывать возможности продления, изменения или приобретения иностранным гражданином нового статуса.

Процесс выявления лиц, превысивших срок разрешенного временного пребывания, включает в себя анализ информации о въезде, выезде и иммиграционных льготах, который в совокупности формирует индивидуальное миграционное досье лица. Таможенно-пограничная служба получает пассажирские манифесты от коммерческих морских и воздушных перевозчиков, а также от частных авиакомпаний по всем входящим и исходящим из США рейсам. В манифестах указывается, кто находится на борту транспортного средства. Применительно к поездкам, осуществляемым наземным транспортом, Таможенно-пограничная служба получает информацию о гражданах третьих государств непосредственно из пунктов пропуска через границу.

Сотрудники Таможенно-пограничной службы в пунктах пропуска проводят собеседования с прибывающими в США лицами с целью установления цели поездки и намерений во время пребывания в США. При этом происходит сбор персональной информации на всех неиммигрантов, желающих въехать в США; сотрудник Таможенно-пограничной службы обязан удостовериться в точности персональной информации, указанной в пассажирском манифесте, предоставленном перевозчиком. За непредоставление информации или неточность данных на перевозчика накладывается штраф. В отношении большинства иностранных граждан Таможенно-пограничной службой проводится процедура дактилоскопирования и цифрового фотографирования в целях проведения биометрического сравнения с ранее предоставленными данными. Дополнительно Таможенно-пограничная служба ужесточила требования к документам, предоставляемым всеми лицами, в том числе и гражданами США, пересекающими государственную границу в морских, воздушных и наземных пунктах пропуска, установив обязанность предъявлять паспорт или аналогичный документ, удостоверяющий личность и гражданство лица, осуществляющего въезд в США.

Также перевозчики должны заранее предоставлять пассажирские манифесты с указанием персональных данных лиц, выезжающих из США. Федеральные правила требуют, чтобы перевозчики предоставляли установленный набор сведений, который в обязательном порядке включает в себя имя и номер паспорта. Таможенно-пограничная служба сверяет эти сведения с информацией, полученной при въезде лица, что позволяет установить, кто соблюдал условия въезда в США, а кто превысил срок разрешенного временного пребывания. Специально для этого в Таможенно-пограничной службе создана отдельная информационная система, в которую поступает и другая информация, имеющая значение для установления законности пребывания лица в США, например, информация о различных иммиграционных льготах или об иностранных студентах, обучающихся в США.

В общем случае транспортная и пограничная инфраструктура в США не рассчитана на ведение учета лиц, выезжающих из страны. Так, например, аэропорты США не имеют зон, специально оборудованных для работы с пассажирами, выезжающими за пределы страны. Вместо этого учет выездов осуществляется на основании предоставляемых коммерческими перевозчиками пассажирских манифестов, содержащих персональные данные выезжающих лиц. До момента посадки на борт воздушного или морского судна перевозчики также обязаны удостовериться, что сведения, указанные в пассажирском манифесте, полностью соответствуют сведениям в проездном документе пассажира. Таможенно-пограничная служба внедряет основанную на персональных данных программу контроля выезда, которая должна дополнить уже имеющиеся информационные базы персональных данных. Программа сравнивает фотографии пассажиров, выполняемые в онлайн-режиме, с изображениями, полученными ранее во время предыдущих пересечений границы, что дает возможность более точно установить личность, а также подтвердить факт выезда из страны. В то же время сохраняются суще-

³ Обзор подготовлен на основании: Entry/Exit Overstay Report by the Department of Homeland Security, March 30, 2020.

ственные физические, материально-технические и оперативные сложности, препятствующие сбору персональных и биометрических данных лиц, выезжающих из США.

ПРОВОДИМЫЕ ОПЕРАТИВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

А. МЕРОПРИЯТИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ НА ВОЗДУШНЫХ И МОРСКИХ МАРШРУТАХ

В настоящее время на морских и воздушных маршрутах Таможенно-пограничная служба получает данные о въезде из двух источников: из пассажирских манифестов, предоставляемых перевозчиками, и в результате проверок (инспекций), выполняемых сотрудниками службы. Таким образом, осуществляется сбор персональных данных лиц, законно въезжающих в либо выезжающих из США воздушным или морским путем. Как следствие, персональные данные всех неиммигрантов, въезжающих в США по морю или по воздуху, становятся доступны Министерству внутренней безопасности (исключение в соответствии с законодательством сделано для лиц старше 79 лет или моложе 14, дипломатов и ряда иных категорий).

Воздушные перевозчики обязаны предоставить данные не только о том, кто бронировал билет на конкретный рейс, но и о том, кто реально находится на борту воздушного судна на момент вылета. Авиаперевозчики за ошибки и неточности в предоставлении информации относительно того, кто находится на борту, подвергаются штрафам. Фактически сейчас Таможенно-пограничная служба имеет возможность получать информацию персонального характера о прибытии и отъезде практически всех иностранных граждан на воздушных и морских маршрутах и биометрические данные выезжающих иностранных граждан на воздушных маршрутах.

Биометрический контроль выезда на воздушных маршрутах

В 2017 году Таможенно-пограничная служба запустила биометрический сервис сопоставления лиц, использующий данные Системы предварительной информации о пассажирах (основанной на персональных данных, содержащихся в пассажирских манифестах) и имеющиеся фотографические изображения лиц, сделанные во время посадки на международные рейсы. Биометрический сервис сопоставления лиц – это надежный облачный сервис, который использует данные из Системы предварительной информации о пассажирах для создания заблаговременных галерей лицевых образов. Такие галереи представляют собой более компактные и удобные в использовании базы данных, которые могут быть использованы для контроля отдельных авиарейсов без необходимости обращения к Системе предварительной информации о пассажирах. Источниками образов для таких галерей служат заявления на получение паспорта, визы, или имевшие место ранее контакты с сотрудниками Таможенно-пограничной службы в пунктах пропуска через границу. Для установления личности пассажира биометрический сервис сопоставления лиц сравнивает изображение пассажира, выполняемое в режиме реального времени, с галереей лицевых образов, сформированной по конкретному авиарейсу, и обеспечивает Таможенно-пограничной службе удостоверение факта пересечения данным пассажиром границы. При выезде сервис сопоставления лиц устанавливает личность пассажира, формирует запись о выезде и обеспечивает Таможенно-пограничной службе биометрическое подтверждение выезда из США всех лиц, не являющихся гражданами США.

В настоящее время Таможенно-пограничная служба работает над полноценным внедрением биометрической системы контроля выезда с тем, чтобы такая система охватывала не менее 97 % всех пассажиров, выезжающих из США коммерческими авиарейсами. Для сравнения: по состоянию на 2019 год с помощью биометрии было проверено только около 4 % от общего числа авиапассажиров, выехавших за пределы США. Для полноценной имплементации системы Таможенно-пограничная служба тесно взаимодействует с администрациями аэропортов и авиакомпаниями по вопросам установления специальных камер, использующих биометрические данные, интегрированные с биометрической системой контроля выезда. На конец 2019 года такие биометрические системы действовали в 24 аэропортах США, сейчас проводится работа по расширению охвата системой всех аэропортов страны и повышению интенсивности использования системы там, где она уже применяется. С момента первого применения системы более 5 млн пассажиров на более чем 56 900 рейсах прошли биометрическую проверку с использованием технологии контроля выезда; при этом средний уровень биометрических совпадений составил 98 %. В 2019 году при выезде из США система позволила выявить более 30 000 иностранных граждан, превысивших срок разрешенного временного пребывания. Аналогичные результаты были получены при использовании биометрической технологии на въездном контроле в воздушных пунктах пропуска; в частности, Таможенно-пограничной службе удалось установить шестерых нарушителей, пытавшихся въехать в США по чужим либо поддельным документам.

Б. МЕРОПРИЯТИЯ, РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА НАЗЕМНЫХ МАРШРУТАХ

Сбор информации о выезде из страны по наземным маршрутам является задачей гораздо более сложной, чем на морских или воздушных транспортных путях, из-за физических, материально-технических и оперативных проблем, возникающих в связи с применением электронных способов получения персональных и биометрических данных. Кроме того, на наземных маршрутах с практической точки зрения не представляется возможным заблаговременное получение данных о прибытиях и убытиях, поскольку большинство пассажиров пересекает границу на собственных транспортных средствах или пешком.

Наземный мобильный биометрический контроль

В течение 2018 года Таможенно-пограничная служба расширила применение программы мобильного биометрического контроля на всю линию государственной границы в наземных пунктах пропуска, что обеспечило возможность сотрудникам службы проводить специальные внеплановые выездные операции по контролю за пассажирами, выезжающими из США. Данное мобильное приложение автоматически формирует биометрически подтвержденную запись о выезде на каждое лицо, пересекающее границу. В период с декабря 2017 года по ноябрь 2018 года всего было сформировано более 23 000 биометрически подтвержденных записей о выезде через наземные пункты пропуска.

Северная граница

В 2011 году Канада и США выступили с инициативой обмена информацией о въезде/выезде, в соответствии с которой обе страны согласились предоставлять на взаимной основе содержащую персональные данные информацию о пересечениях наземной американо-канадской границы, и таким образом въезд в одну страну регистрируется как выезд из другой. С июня 2013 года США и Канада начали обмениваться персональными данными граждан третьих государств (включая лиц, постоянно проживающих в США и Канаде), въезжающих через наземные пункты пропуска, расположенные на общей границе, где сбор данной информации осуществляется в электронном виде. Благодаря этой инициативе в настоящее время на северной границе США располагают работающей системой контроля выезда, основанной на персональных данных. Таможенно-пограничная служба имеет возможность сопоставлять более 99 % информации о въездах, получаемой от Канады, с данными, хранящимися в информационной системе въезда-выезда (Arrival and Departure Information System (ADIS)). По состоянию на текущий момент договоренность между странами об обмене информацией уже позволила сформировать более 27,7 млн записей о выезде.

Южная граница

На южной границе США внеплановые специальные операции, проводимые Таможенно-пограничной службой, являются неотъемлемым элементом правоприменительной практики. Такие операции проводятся постоянно и их результатом становится информация о лицах, выезжающих из США в Мексику. На южной границе имеются как автомобильные, так и пешеходные пункты пропуска.

Пешеходные пункты пропуска

Начиная с 2018 года Таможенно-пограничная служба начала деятельность по сбору фотографических изображений прибывающих иностранных граждан и их сопоставлению с фотографиями в документах, предъявляемых при пересечении границы. Как результат, к концу 2019 года было задержано свыше 200 нарушителей в тех пунктах пропуска, где такая работа проводилась. В начале 2020 года Таможенно-пограничная служба расширила использование технологии сравнения лиц на пункты пропуска Эль Пасо и Ларедо, а к концу года планирует распространить ее на иные пункты пропуска на южной границе.

Автомобильные пункты пропуска

В 2018 году Таможенно-пограничная служба начала испытание технологии сравнения лиц для установления личности пассажиров, находящихся внутри транспортных средств, движущихся на скорости до 20 миль/час, пересекающих границу на въезд и на выезд на одном из пунктов пропуска в Техасе. В пилотном режиме эта технология должна заработать к концу 2020 года. Эта работа проводится с целью дальнейшего развития и внедрения биометрических систем контроля въезда/выезда в условиях наземных автомобильных пунктов пропуска. Реализация пилотного проекта даст возможность оценить, как информация о личности, полученная с камер, может быть использована сотрудниками Таможенно-пограничной службы при проведении проверок пересекающих границу транспортных средств и для ведения дополнительного учета въезда/выезда в наземных пунктах пропуска.

В. УСТАНОВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПРЕВЫСИВШИХ СРОК РАЗРЕШЕННОГО ВРЕМЕННОГО ПРЕБЫВАНИЯ, И ПРИМЕНЯЕМЫЕ МЕРЫ

Таможенно-пограничная служба составляет информацию о въезде и выезде всех иностранных граждан на основании данных, получаемых в пунктах пропуска, данных, предоставляемых перевозчиками. Эти сведения используются для составления информационной системой въезда-выезда (ADIS) ежедневно обновляемого списка лиц, превысивших разрешенный срок пребывания. Составленный системой список направляется для его сопоставления с информацией, содержащейся в базах данных Таможенно-пограничной службы (автоматическая система поиска – «пассажир» (ANS-P)) и Бюро по гражданству и иммиграции (компьютерная информационная система управления ходатайствами – 3 (CLAIMS3)) для исключения из списка тех неиммигрантов, которые выехали из США либо изменили изначальный правовой статус, в том числе на статус иммигранта. В отношении лиц, превысивших срок пребывания, но все еще находящихся на территории США, система ANS-P применяет алгоритм, позволяющий определить приоритетность каждого из выявленных случаев превышения срока временного пребывания. В дальнейшем к проверке выявленных таким образом лиц подключаются оперативные подразделения Министерства внутренней безопасности. Информация об иностранных гражданах, превысивших срок временного пребывания, которые все еще находятся на территории США, направляется в Управление по противодействию терроризму и преступной деятельности, которое расследует миграционные нарушения, связанные с угрозой национальной безопасности и общественному порядку. Ежегодно управление рассматривает свыше 1 млн возможных случаев таких нарушений. Для оптимизации распределения ресурсов управление руководствуется приоритетностью случаев выявляемых нарушений. Приоритетность определяется по итогам консультаций с другими федеральными правоохранительными органами. Случаи нарушений, которые могут представлять угрозу национальной безопасности или общественному порядку, считаются приоритетными и направляются для расследования в территориальные подразделения Управления по безопасности Министерства внутренней безопасности. Если иностранный гражданин, нарушивший срок пребывания, установлен, но не подпадает под критерии, дающие основания для проведения в отношении его расследования силами Управления по противодействию терроризму и преступной деятельности, то такой материал направляется в Службу по правоприменению и депортации, которая во взаимодействии с Управлением по противодействию терроризму и преступной деятельности определяет, требует ли данный случай дальнейшего рассмотрения и принятия каких-либо мер.

Таможенно-пограничная служба также занимается случаями нарушения сроков временного пребывания иностранными гражданами, выехавшими из США. Если в результате проверки подтверждается факт превышения срока разрешенного пребывания, то соответствующий иностранный гражданин может быть лишен права безвизового въезда, либо его неиммиграционная виза может быть признана недействительной, либо в отношении его может быть установлен запрет на въезд в США сроком от 3 до 10 лет. На текущий момент такие санкции наложены более чем на 76 600 человек.

Таможенно-пограничная служба уведомляет иностранных граждан, пользующихся правом безвизового въезда, о нарушениях ими сроков временного пребывания как по электронной почте, так и на специальном сайте, где размещается различная иммиграционно значимая информация. Это сайт был доработан таким образом, что лица, пользующиеся правом безвизовых поездок, могут в режиме реального времени отслеживать, до какого момента они могут законно находиться в США. С января 2018 года Таможенно-пограничная служба запустила сервис заблаговременного уведомления «безвизовиков» о дате окончания срока их законного пребывания в стране. В перспективных планах службы – расширение этого сервиса и охват им иных категорий иностранных граждан. Всего с момента запуска сервиса было направлено свыше 461 000 уведомлений, цель которых – повысить общий уровень информированности иностранных граждан, и особенно неиммигрантов, о разрешенных сроках пребывания в США.

3. Практика США по вопросу применения отказов/отсрочек исполнения принудительного возвращения нерегулярных мигрантов (как форма «миграционной амнистии») ⁴

Начиная примерно с 1970-х годов иммиграционные органы США периодически реализуют предоставленное им полномочие по предоставлению временной отсрочки исполнения решения о принудительном возвращении (высылке) иностранных граждан, пребывающих на территории страны в нарушение требований Закона об иммиграции и гражданстве 1952 года (the Immigration and Nationality Act (INA)), который является базовым нормативным правовым актом, определяющим порядок и условия въезда и пребывания в стране иностранных граждан.

⁴ Обзор подготовлен на основании An Overview of Discretionary Reprieves from Removal: Deferred Action, DACA, TPS, and Others; Congressional Research Service, updated April 10, 2018.

При этом наиболее известными видами таких отсрочек являются: отложенное исполнение (deferred action), Программа отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними (Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)), и временный защищенный статус (Temporary Protected Status (TPS)). Полномочие по применению отдельных видов отсрочек, включая временный защищенный статус, прямо предусмотрено нормами Закона об иммиграции и гражданстве. В иных случаях полномочие по применению отсрочек исполнения решения о принудительном возвращении (высылке) отнесено к компетенции Министерства внутренней безопасности США (the Department of Homeland Security), а именно: право выбирать наиболее эффективные способы реализации миграционного законодательства, включая вопрос определения приоритетности высылки иностранных граждан.

Основная выгода, которую отсрочка дает незаконному мигранту, – это гарантия того, что ему не грозит немедленная высылка из страны. С применением отсрочки связаны также и некоторые иные преимущества для мигранта, среди которых, например, право на получение разрешения на работу в США и «обнуление» периода незаконного пребывания, принимаемое во внимание при назначении запрета на въезд в страну, который может составлять от 3 до 10 лет. В то же время отсрочка никоим образом не увязана с получением какого-либо легального иммиграционного статуса, и в этом смысле иностранные граждане – получатели отсрочки в любом случае остаются субъектами принудительного возвращения в соответствии с Законом об иммиграции и гражданстве, а в более широком плане не могут пользоваться мерами защиты, установленными для легально пребывающих в США иностранных граждан (лица, имеющие разрешение на проживание; беженцы; лица, получившие убежище, и т. д.).

Наличие и длительность отсрочки от исполнения решения о принудительном возвращении зачастую зависит от текущей миграционной политики и потому не дает твердой гарантии от высылки и не предполагает предоставления каких-либо иных преимуществ.

Отсрочки, предоставляемые в соответствии с компетенцией федеральных органов исполнительной власти, могут быть сгруппированы следующим образом:

– *отложенное исполнение*. Это общий термин, используемый Министерством внутренней безопасности США в отношении решений о невысылке иностранного гражданина, принимаемых в соответствии с установленной компетенцией. В нормативных документах министерства отложенное исполнение описывается как «управленческий акт по присвоению отдельным случаям высылки иностранных граждан более низкого приоритета». Получатели статуса отложенного исполнения вправе получить разрешение на работу. Такие лица не считаются незаконно пребывающими для целей назначения запрета на въезд в США, который устанавливается в соответствии с Законом об иммиграции и гражданстве в отношении иностранных граждан, депортируемых за пределы США, если срок их незаконного пребывания превысил 180 дней. Не существует и какого-либо единого ведомственного документа, устанавливающего критерии и процедуры для предоставления статуса отложенного исполнения, соответствующие нормы рассредоточены по нескольким актам. Согласно одному из них министерство уведомляет иностранных граждан о принимаемых решениях по отложенному исполнению с тем, чтобы те могли обратиться за получением разрешения на работу. Сроки действия данного статуса не определены, в то же время министерство периодически пересматривает ранее принятые решения и может в любой момент прекратить его действие. Точных данных о количестве лиц, ежегодно получающих статус отложенного исполнения, не приводится, однако их число относительно невелико по сравнению с количеством иностранных граждан, подпадающих под положения Программы отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними;

– *Программа отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними* – широко применяемый с 2012 года вид отсрочки, субъектом которой является категория иностранных граждан, прибывших (ввезенных) в США еще детьми. Для получения данной отсрочки иностранный гражданин должен удовлетворять следующим требованиям: на момент прибытия в США быть моложе 16 лет; постоянно находиться на территории США с 15 июня 2007 года по 15 июня 2012 года; обучаться в начальной школе, либо окончить среднюю школу, либо получить сертификат о среднем образовании; не быть под следствием по отдельным категориям преступлений и не создавать угрозу национальной безопасности и общественному порядку, по состоянию на 15 июня 2012 года быть моложе 31 года. Лица, получившие данный статус, имеют право на получение разрешения на работу. По сравнению с ранее рассмотренным статусом отложенного исполнения отсрочка, предоставляемая на основании Программы отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними, имеет более четкие критерии и процедуры реализации. Соответствующий статус предоставляется министром внутренней безопасности сроком на 2 года с возможностью продления. При этом статус может быть прекращен в любой момент по решению министерства, хотя ведомственный документ в данном случае устанавливает ряд четких оснований для прекращения статуса, к которым, в частности, относятся мошеннические действия либо участие в преступной деятельности;

– *отложенный принудительный выезд (Deferred Enforced Departure (DED))*. Отсрочка, применение которой осуществляется Президентом США в рамках реализации полномочий в области внешней политики в целях защиты иностранных граждан государств, на территории которых происходит военный конфликт либо иные проявления нестабильности. Министерством внутренней безопасности отложенный принудительный выезд описывается как временное, административное приостановление высылки, применяемое в отношении граждан отдельных государств. Предоставление данного вида отсрочки относится к исключительной компетенции Президента США и не имеет регулирования на законодательном уровне (в отличие от временного защищенного статуса). Критерии предоставления данного статуса определяются решением президента. Лица, наделенные данным правовым статусом, имеют право на получение разрешения на работу, в период действия статуса их пребывание в США не считается незаконным и они не могут быть высланы за пределы страны. Порядок прекращения статуса не регламентирован;

– *продленный добровольный выезд (Extended Voluntary Departure (EVD))*. Это своего рода ранняя версия предыдущего вида отсрочки, редко применяемая с 1990 года, когда начал действовать статус отложенного принудительного выезда. К настоящему времени лишь очень небольшое число иностранных граждан получают этот статус. Перечень стран, граждане которых могут получить отсрочку от высылки по указанному основанию, определяется генеральным прокурором, исходя из нестабильности ситуации с той или иной стране.

Отсрочки, предоставляемые на основании закона:

– *временный защищенный статус (TPS)*. Форма временной защиты от высылки для лиц, являющихся гражданами государств, которые Министерством внутренней безопасности США признаны небезопасными для возвращения в связи с вооруженным конфликтом, природной катастрофой либо иными экстраординарными условиями. Полномочие по предоставлению временного защищенного статуса в соответствии с разделом 244 Закона об иммиграции и гражданстве принадлежит Министерству внутренней безопасности. Первоначально статус предоставляется на 18 месяцев и может быть продлен еще на 18 месяцев по решению министра внутренней безопасности. Количество продлений не ограничено. К числу стран, гражданам которых может предоставляться временный защищенный статус, относятся, например, Судан, Никарагуа, Гаити, Сальвадор, ряд других. Для получения соответствующего статуса граждане указанных государств должны отвечать ряду критериев, ключевым из которых является факт нахождения на территории США на определенную дату (как правило, это дата начала периода дестабилизации в стране гражданства кандидата). Лицо, получившее временный защищенный статус, имеет право трудиться, а время его незаконного пребывания в США не учитывается для целей назначения запрета на въезд. Временный защищенный статус в течение срока его действия законодательно защищает иностранного гражданина от высылки, и Министерство внутренней безопасности вправе отозвать данный статус только в строго определенных законом случаях (таких, как невыполнение требования о постоянном проживании на территории США или нарушение правил ежегодной регистрации). Некоторые суды тем не менее считают, что предоставление данного статуса равносильно выполнению требования о законности въезда в США в целях упорядочения правового положения в порядке, предусмотренном разделом 245 (а) Закона об иммиграции и гражданстве, и, таким образом, иностранные граждане, незаконно въехавшие в США (с сокрытием от либо помимо пограничного контроля) и впоследствии получившие временный защищенный статус, могут приобретать статус постоянного проживания, если они соответствуют критериям для получения иммиграционной визы по независимому основанию (например, как член семьи гражданина США);

– *условное разрешение на въезд (parole)*. Законодательная норма, уполномочивающая Министерство внутренней безопасности США разрешать по результатам рассмотрения каждого конкретного случая въезд в страну иностранным гражданам, в отношении которых формально действует решение о запрете въезда в США. Условное разрешение на въезд в соответствии с Законом об иммиграции и гражданстве предоставляется «по неотложным гуманитарным соображениям либо если это связано со значительной общественной пользой». Иностранные граждане, которым предоставлено условное разрешение на въезд, юридически считаются «не допущенными» на территорию США даже несмотря на их физическое присутствие в стране. Данный статус предлагает незначительную формальную защиту от высылки: Министерство внутренней безопасности выдает условное разрешение на въезд на определенный период времени, но при этом имеет полномочие в любое время прекратить данный статус, если сочтет, что «ни гуманитарные причины, ни общественное благо не оправдывают дальнейшее пребывание иностранного гражданина в США». Лица, имеющие условное разрешение на въезд, могут получать разрешение на работу, а их пребывание в США в течение срока действия условного разрешения не рассматривается как незаконное. Министерство различает два типа условных разрешений на въезд: а) условное разрешение на месте и б) авансовое условное разрешение.

а) Условное разрешение на месте: несмотря на то что в общем случае механизм условного разрешения на въезд касается иностранных граждан, желающих въехать в США, Министерство внутренней безопасности наделено полномочием по выдаче условного разрешения на въезд лицам, которые физически уже находятся в США, осуществив незаконный въезд. Такое разрешение носит название условное разрешение на месте, то есть выданное задним числом, и как элемент миграционной политики применяется главным образом в отношении близких родственников отдельных категорий военнослужащих армии США. Условное разрешение на месте снимает существенные препятствия для незаконно пребывающего иностранного гражданина к получению полноценного статуса легального проживания без необходимости выезжать за пределы США при условии, что такой иностранный гражданин соответствует требованиям для получения неиммиграционной визы по независящим обстоятельствам (например, как член семьи гражданина США).

б) Авансовое условное разрешение на въезд – это разрешение, которое выдается иностранным гражданам, пребывающим на территории США, разрешающее им выехать из США, имея при этом на руках уже заранее одобренное разрешение на повторный въезд, что обеспечивает им возможность возвращения в США. Получатели такого типа разрешения обладают теми же правами, что и лица, получившие иные виды разрешения на въезд (право на трудоустройство и легальный путь к регуляризации своего правового статуса).

Иммиграционные власти также могут предоставлять отсрочки непосредственно в связи с осуществлением процедур высылки:

– *административное прекращение (administrative closure)* – это решение о временном прекращении процедуры высылки. Бюро иммиграционного и таможенного контроля США (подразделение Министерства внутренней безопасности, компетентное по внутренним делам) возбуждает ходатайство перед Отделом по иммиграционным вопросам Министерства юстиции США о временном прекращении процедуры высылки конкретного иностранного гражданина в связи с тем, что Бюро иммиграционного и таможенного контроля считает данный случай неприоритетным, так как иностранный гражданин получил или запросил одну из форм отсрочки, например в рамках Программы отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними, либо по иным причинам. В этом случае Бюро иммиграционного и таможенного контроля может запросить иммиграционного судью присвоить процедуре высылки статус «административного прекращения». Иммиграционный судья также может принять решение об административном прекращении по обращению иностранного гражданина. В результате принятого решения процедура высылки приостанавливается, но не прекращается. Как следствие, административное прекращение дает весьма слабую защиту от высылки: иностранный гражданин действительно не может быть выслан, пока процедура высылки приостановлена, однако Бюро иммиграционного и таможенного контроля может инициировать возобновление такой процедуры в любой момент и с большой вероятностью преуспеет в этом, особенно если иностранный гражданин не находится в процессе приобретения иных видов защиты от высылки, не затрагивающих компетенцию иммиграционного суда. Более того, административное прекращение не предполагает каких-либо дополнительных прав и преференций, таких, например, как получение разрешения на работу или законность пребывания. В то же время, как правило, административное прекращение осуществляется в «пакете» с иными видами отсрочек от высылки, которые сами по себе предусматривают некоторые защитные меры. Например, иностранный гражданин одновременно может быть субъектом Программы отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними, что дает ему право на получение разрешения на работу и придает определенную законность его пребыванию;

– *добровольный выезд (voluntary departure)*. Кратковременная отсрочка, дающая иностранному гражданину возможность выехать из США за свой счет. Реализуется вместо процедуры высылки либо принудительного исполнения решения о высылке. Данный вид отсрочки предусмотрен Законом об иммиграции и гражданстве и применяется в отношении лиц, которые соглашаются выехать из США за свой счет до начала или до завершения процедуры принудительной высылки. Лицам, в отношении которых процедура высылки еще не инициирована, Министерство внутренней безопасности предоставляет возможность добровольного выезда, который должен состояться в период, не превышающий 120 дней. Лицам, в отношении которых процедура высылки уже инициирована, право на добровольный выезд может предоставляться как Министерством внутренней безопасности, так и иммиграционным судьей, причем это право должно быть реализовано в те же сроки (не более 120 дней). На завершающем этапе процедуры высылки только иммиграционный судья может вынести решение о праве на добровольный выезд, но в этом случае срок сокращается до 60 дней. Добровольный выезд не предоставляет права получения разрешения на работу, однако время на подготовку и осуществление такого выезда не включается в общий срок незаконного пребывания в целях назначения запрета на въезд, являющегося следствием выезда или высылки иностранного

гражданина за пределы США. Лица, не выехавшие из США в течение срока, установленного для добровольного выезда, уплачивают штраф и лишаются права в течение 10 лет на получение законного статуса в США;

– *приостановление высылки, решение о надзоре (stay of removal, order of supervision)* – это механизмы, применяемые, как правило, совместно и позволяющие Министерству внутренней безопасности США либо судье по иммиграционным делам отложить принудительное исполнение решения о высылке.

а) Приостановление высылки. Министерство внутренней безопасности, иммиграционный судья или комиссия по иммиграционным апелляциям могут принять решение о приостановлении высылки иностранного гражданина, чтобы он имел возможность ходатайствовать об отсрочке высылки. Основание для приостановки высылки – практические либо гуманитарные соображения. Приостановление высылки не дает права на получение разрешения на работу, однако решение о надзоре, которое, как правило, выносится одновременно с решением о приостановлении высылки, в отдельных случаях такое право предусматривает. В течение действия решения о приостановлении высылки срок незаконного пребывания иностранного гражданина в целях назначения запрета на въезд не учитывается.

б) Решение о надзоре. В случае если Министерство внутренней безопасности не выслало иностранного гражданина в течение 90 дней с момента вступления решения о высылке либо по причине того, что не удалось установить страну назначения, либо по причине практических или общественно значимых соображений, как правило, в отношении такого иностранного гражданина выносится решение о надзоре. Такое решение предусматривает осуществление периодического контроля за иностранным гражданином в форме явки в уполномоченный орган, а также возможность наложения иных ограничений. Решение о надзоре предоставляет иностранному гражданину право получения разрешения на работу, однако критерии в данном случае несколько более жесткие, чем при иных видах отсрочек от высылки. Решение о надзоре не отменяет учета срока незаконного пребывания в целях назначения запрета на въезд в США сроком от 3 до 10 лет.

В последние десятилетия отсрочки, предоставляемые федеральными властями, получили большую распространенность и стали значимым аспектом регулирования незаконной иммиграции. Вместе с тем ожидается, что в ближайшей перспективе число отсрочек может пойти на спад в результате изменения политики в отношении Программы отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними, временного защищенного статуса и отложенного принудительного выезда.

Согласно последним имеющимся оценкам (по состоянию на 2018 год), в США сейчас примерно от 10 до 12 млн иностранных граждан, чье пребывание в стране нарушает требования Закона об иммиграции и гражданстве. На территорию страны они попадают двумя основными способами:

- путем незаконного пересечения границы (без прохождения пограничного контроля);
- используя временную неиммиграционную визу (например, туристическую визу типа В-1/В-2, дающую право пребывания в стране сроком до 6 месяцев).

Оценка имеющихся возможностей и ресурсов свидетельствует, что ежегодно Министерство внутренней безопасности способно выслать из страны не более 400 000 незаконных мигрантов. В этой связи, а также в силу ряда иных причин, варьирующихся от управленческих до гуманитарных, иммиграционные власти США в ряде случаев принимают решения не настаивать на высылке незаконно пребывающих иностранных граждан как в течение определенного времени, так и бессрочно и доводят соответствующие решения до сведения заинтересованных мигрантов.

Следует отметить, что критерии и порядок предоставления отсрочек от исполнения решений о высылке предусматриваются в основном не на законодательном (за рядом исключений, касающихся условного разрешения, временного защищенного статуса, добровольного выезда и приостановления высылки, которые регламентируются Законом об иммиграции и гражданстве), а на ведомственном уровне – в руководящих документах, инструкциях и меморандумах, издаваемых соответствующими органами, а некоторые виды отсрочек вообще никак не регулируются.

Как уже отмечалось, главное преимущество решения об отсрочке, принимаемого на ведомственном уровне, – это временная гарантия для незаконного мигранта не быть немедленно высланным за пределы страны, даже если его пребывание прямо нарушает законодательство. В то же время такая гарантия во многом зависит от вида отсрочки. Так, для Министерства внутренней безопасности достаточно сложно аннулировать ранее предоставленный иностранному гражданину временный защищенный статус в течение срока его действия, поскольку такой статус регулируется непосредственно законом. И наоборот, Министерство вправе по своему решению прекратить действие статуса отложенного исполнения либо статуса лица, включенного в Программу отложенного действия для лиц, прибывших в США несовершеннолетними, хотя внутренний ведомственный документ и общие конституционные принципы и требуют, чтобы министерство мотивировало такое решение. Одна-

ко ни один из видов отсрочки не обеспечивает мигранту гарантий против высылки (такая гарантия распространяется только на лиц, имеющих разрешение на проживание, беженцев и лиц, получивших убежище. Перечисленные категории мигрантов могут быть высланы, только если приобрели соответствующий статус незаконно (например, мошенническим путем) либо если они участвуют в определенных видах противоправной деятельности).

Наиболее значимой характеристикой большинства видов отсрочки, предоставляемой в рамках компетенции Министерства внутренней безопасности, является то обстоятельство, что мигранты с момента получения отсрочки от высылки уже не считаются «незаконно пребывающими» на территории США. Это обусловлено тем, что министерство, по сути, «легализует» их пребывание в стране путем предоставления отсрочки. Как следствие такого подхода, время пребывания в США в течение срока действия отложенного исполнения либо временного защищенного статуса, а также большинства иных видов отсрочки не учитывается в общем сроке незаконного пребывания в целях назначения 3-летнего или 10-летнего запрета на въезд в соответствии с параграфом 212 (а) (9) (i) Закона об иммиграции и гражданстве (при этом отсрочка не отменяет срока незаконного пребывания в стране, имеющего значение для назначения запрета на повторный въезд, «накопленного» до начала ее действия). Отсрочка от высылки может также служить основанием для предоставления некоторых льгот либо участия в специализированных программах, критерием допуска к которым является «законность пребывания», например, возможность оплаты обучения в университетах, что предусматривается законодательством некоторых штатов.

В общем случае считается, что отсрочка от высылки не предполагает надления мигранта «законным правовым статусом». Однако в соответствии с законодательством США это крайне неточный термин. Так, в уже неоднократно упоминавшемся специальном базовом Законе об иммиграции и гражданстве этот термин часто используется, однако не имеет четкого формализованного определения и не описывает правового положения иностранного гражданина. В результате такой юридической неопределенности понятие «законный правовой статус» вынужденно получает развитие в ведомственных актах Министерства внутренней безопасности. Так, например, согласно руководящим документам министерства, получатели временного защищенного статуса не рассматриваются как лица, имеющие «законный статус», даже несмотря на то что законодательно они защищены от высылки. Вместе с тем временно пребывающие иностранные граждане, априори пребывающие в стране в совершенно законном статусе, могут быть этого статуса лишены гораздо легче, чем лица, имеющие временный защищенный статус. Аналогичным образом, в соответствии с правовыми актами Министерства внутренней безопасности, условное разрешение (*parole*) считается законным статусом, хотя этот статус может быть в любой момент прекращен по решению самого же министерства.

В общем случае иностранные граждане, не имеющие законного правового статуса, но получившие отсрочку от высылки, не имеют права осуществлять трудовую деятельность, лишены перспективы получения разрешения на проживание в США, являются субъектом принудительной высылки, не имеют права приглашать из-за рубежа родственников, существенно ограничены в доступе к федеральным общественным сервисам и не вправе в случае выезда из США вернуться обратно (за исключением случая, когда получено соответствующее разрешение от Министерства внутренней безопасности). В то же время нельзя сказать, что отсрочка от высылки не предоставляет иностранному гражданину никакой защиты: например, получатели временного защищенного статуса по закону не могут быть высланы из страны. В целом можно сказать, что иностранные граждане, в отношении которых принято решение об отсрочке высылки, не являются незаконно пребывающими на территории США в течение срока действия такой отсрочки. В то же время они не имеют законного иммиграционного статуса в узком смысле, то есть технически остаются субъектами принудительного возвращения в соответствии с требованиями Закона США об иммиграции и гражданстве.

4. Отдельные аспекты правоприменительной практики США в сфере иммиграции

Правоприменение в сфере иммиграции предполагает как административную, так и уголовную практику. При этом правоприменение включает в себя обеспечение пограничной безопасности как в пунктах пропуска через границу, так и на линии границы между пунктами пропуска, а также реализацию национального иммиграционного законодательства непосредственно на территории США, в том числе и в местах осуществления мигрантами трудовой деятельности. Правоприменение в сфере иммиграции состоит из этапов выявления, расследования, задержания, привлечения к ответственности и депортации иностранных граждан, нарушающих законодательство США и являющихся в этой связи субъектами принудительного возвращения.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ В ПУНКТАХ ПРОПУСКА

Иностранцы осуществляют въезд в США через один из 329 пунктов пропуска, которые включают в себя наземные, воздушные и морские. Их встречают сотрудники Таможенно-пограничной службы, чья основная задача – удостовериться в том, что иностранный гражданин имеет право въехать на территорию США, и «отсечь» лиц, которым въезд не разрешен. Наличие у иностранного гражданина визы еще не является гарантией его допуска в США, если сотрудник Таможенно-пограничной службы установит, что такому иностранному гражданину не может быть разрешен въезд в соответствии с национальным законодательством⁵.

Только в течение 2016 года в США въехали порядка 390 млн человек (как собственных граждан, так и иностранных граждан), из них около 251 млн человек въехали через наземные пункты пропуска, 119 млн – через воздушные и еще 20 млн – через морские. За этот же период 274 000 иностранных граждан было отказано во въезде, а 21 000 иностранных граждан арестованы по уголовным обвинениям.

Чтобы выдержать баланс между потребностью в увеличении притока в страну законных мигрантов и задачами по обеспечению пограничной безопасности и правоприменению в сфере иммиграции, Министерство внутренней безопасности реализует стратегию управления рисками, которая предполагает, в частности, осуществление проверочно-контрольных мероприятий на разных этапах иммиграционного процесса, которые начинаются еще до прибытия иностранных граждан в пункты пропуска через границу США. Министерство внутренней безопасности совместно с другими взаимодействующими ведомствами использует инструменты проверки и контроля для отграничения тех мигрантов, о которых имеется достаточная информация, которые не представляют какой-либо угрозы и в этой связи могут рассчитывать на ускоренную процедуру допуска на территорию США, от мигрантов, в отношении которых информация недостаточна, которые в этой связи могут быть потенциально опасны и потому, как правило, являются объектами углубленных вторичных проверок.

Министерство внутренней безопасности, помимо прочего, с 1996 года отвечает за внедрение в пунктах пропуска через границу электронной системы контроля въезда-выезда. В то время как Таможенно-пограничная служба осуществляет сбор необходимых персональных и биометрических данных о лицах, не являющихся гражданами США, на различных этапах, начиная с момента их въезда и заканчивая выездом из страны, внедрение полностью автоматизированной биометрической системы оказалось весьма сложной задачей.

ОХРАНА ГРАНИЦ ВНЕ ПУНКТОВ ПРОПУСКА

Охрана государственной границы между пунктами пропуска заключается в выявлении и пресечении несанкционированных переходов наземной границы в направлении территории США, что стало создавать серьезные проблемы для страны примерно с 1970-х годов, когда незаконная миграция впервые была названа одним из главных национальных вызовов. Особое внимание проблеме стало уделяться после 11 сентября 2001 года, дня, когда Америка пережила террористические атаки.

Применяемая Таможенно-пограничной службой стратегия контроля за незаконной миграцией вне наземных пунктов пропуска через границу основывается на принципе «предупреждение через сдерживание», что предусматривает концентрацию личного состава, инфраструктуры и технологий слежения непосредственно на наиболее нагруженных участках границы и прилегающих территориях. Относительно недавно в стратегию Таможенно-пограничной службы был включен элемент, называемый «правоприменение с последствиями», который предполагает уголовное преследование мигрантов, совершивших преступления, с последующим привлечением к ответственности (включая меру наказания, связанную с лишением свободы), прежде чем такие мигранты будут высланы за пределы США. Так, например, для граждан Мексики эта новая стратегия означает, что они будут репатрированы в тот район Мексики, который географически наиболее удален от того места, где мигрант был задержан. Обвинения по уголовным делам, меры ответственности и формальная высылка, как правило, образуют основание для запрета мигрантам въезда в США в течение различных сроков. Репатриация в удаленные районы имеет целью нарушение работы сетей, занимающихся контрабандой мигрантов, и снижение вероятности того, что высланные мигранты снова попытаются нелегально въехать в США.

США в течение последних 30 лет и особенно после 2001 года существенно увеличили ассигнования на содержание личного состава пограничных органов, на строительство ограждений, инфраструктуры и технологий слежения на границе. Начиная с 1996 года Министерство внутренних дел построило 653 мили различных типов ограждений и барьеров вдоль американо-мексиканской границы. Таможенно-пограничная служба также задействует технологии наблюдения наземного, воздушного и морского базирования.

⁵ См. Выдержки из Закона США 1952 года об иммиграции и гражданстве.

Наиболее часто цитируемым оценочным параметром, характеризующим деятельность по охране границы, является число задержаний незаконных мигрантов, которое находится в прямой зависимости от общего объема незаконной миграции. Ежегодное количество задержаний было относительно низким в 1960-х годах, после 1965 года наметился резкий подъем, а пик пришелся на 1986 и 2000 годы и составил 1,7 млн задержаний в год. Затем последовал спад, и, например, в 2017 году при попытке пересечения границы был задержан только 310 531 мигрант.

ПОМЕЩЕНИЕ В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

Законодательство США предусматривает широкие полномочия по задержанию и размещению в специальном учреждении иностранных граждан в ожидании завершения процедуры высылки. Закон в обязательном порядке требует помещения в специальное учреждение отдельных категорий иностранных граждан, в том числе:

- прибывших в США по поддельным документам либо вовсе без таковых;
- лиц, которым отказано во въезде или которые подлежат депортации в связи с их причастностью к преступной деятельности или по соображениям национальной безопасности;
- лиц, которые признаны подозреваемыми в террористической деятельности;
- лиц, в отношении которых вступили в силу решения о депортации (с некоторыми ограничениями).

Условия применения меры, связанной с помещением в специальное учреждение, определяются на законодательном и ведомственном уровнях, при этом в закон в недавнем прошлом были внесены изменения, расширяющие возможности для применения этой меры. В настоящее время, помимо перечисленных категорий, в специальное учреждение могут помещаться также и лица, арестованные за незаконное пребывание непосредственно на территории США. Большинство размещенных в спецучреждениях иностранных граждан быстро возвращают в государства их гражданства посредством процесса, известного как ускоренная высылка. Мигранты, в отношении которых применение меры, связанной с помещением в специальное учреждение, не является строго обязательным, тем не менее могут быть помещены в такие учреждения, либо быть условно освобожденными, либо освобожденными под залог.

В течение 2016 года Министерством внутренней безопасности было помещено в специальные учреждения порядка 353 000 иностранных граждан. Количество мест в таких учреждениях возросло с 21 000 в 2002 году до 34 000 к 2016 году, финансирование идет из средств федерального бюджета. По состоянию на 2016 год практически все иностранные граждане, которые размещались в специальных учреждениях, являлись объектом принудительной высылки в связи с совершением некоторых тяжких преступлений, преступлений средней и небольшой тяжести либо нарушением иммиграционных правил, выявленных Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства.

Верховный суд США постановил, что содержание иностранных граждан в специальном учреждении не должно превышать 6 месяцев, при этом к компетенции Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства относится обязанность по оформлению проездных документов для репатриации таких лиц. В связи с тем, что отдельные государства отказываются выдавать проездные документы либо делают это с задержками, Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства приходится регулярно освобождать из специальных учреждений большое число мигрантов в связи с истечением предельного срока их содержания, в том числе и лиц с криминальным прошлым, что вызывает большую критику.

ВЫСЫЛКА

Высылка иностранных граждан, нарушивших иммиграционное законодательство США, является ключевым элементом правоприменительной практики в сфере иммиграции, в связи с чем Закон об иммиграции и гражданстве предоставляет министерствам внутренней безопасности и юстиции широкие полномочия по высылке за пределы страны ряда категорий иностранных граждан. К этим категориям, в частности, относятся незаконные мигранты, а также законно пребывающие в США иностранные граждане, которые совершили действия, влекущие за собой необходимость их высылки. В отношении иностранного гражданина, который признан не имеющим права въезда в США или подлежащим депортации в соответствии с положениями Закона об иммиграции и гражданстве, может быть вынесено решение о высылке.

Для высылки законно въехавшего в США иностранного гражданина компетентные органы обязаны представить доказательства того, что такое лицо удовлетворяет требованиям хотя бы одного из оснований для высылки, предусмотренных разделом 237(а) Закона об иммиграции и гражданстве:

- на момент въезда в США было признано не имеющим права на допуск в страну либо нарушило условия своего иммиграционного статуса;
- совершило определенные виды преступлений, включая преступления так называемой «моральной распушенности», особо тяжкие преступления, преступления, связанные с контрабандным провозом иностранных граждан и сокрытием от иммиграционного контроля;
- не выполнило требование о регистрации в Министерстве внутренней безопасности (при необходимости) либо совершило деяния, связанные с подделкой (фальсификацией) документов;
- представляет угрозу безопасности (включая нарушения, связанные с ведением разведывательной деятельности, вовлечением в преступную или террористическую деятельность или содействием в преследовании по национальным мотивам или геноцидом);
- стало объектом публичного обвинения в течение 5 лет с момента въезда; либо
- незаконно реализовывало избирательное право.

В законе описываются процедуры для вынесения и пересмотра решения о высылке, а также устанавливаются условия, в соответствии с которыми отдельные основания для высылки могут не применяться. Должностным лицам Министерства внутренней безопасности предоставлена определенная свобода при исполнении решений о высылке, при этом отдельным иностранным гражданам, подлежащим высылке, может быть предоставлено временное и даже постоянное освобождение от высылки. Некоторые основания для высылки (например, участие в преступной или террористической деятельности) лишают иностранного гражданина большинства форм освобождения от высылки и делают его объектом ускоренной процедуры высылки как на линии государственной границы, так и непосредственно на территории США.

В рамках стандартной процедуры высылки судья по иммиграционным делам в ходе гражданского судебного разбирательства определяет, подлежит ли иностранный гражданин высылке или нет. При этом такой судья вправе назначить одну из форм освобождения от высылки (например, предоставить убежище или отменить высылку), а само решение о высылке может быть пересмотрено в административном или судебном порядке.

В рамках же ускоренной процедуры высылки возможности для освобождения и пересмотра решения о высылке крайне ограничены. При ускоренной процедуре высылки (в соответствии с разделом 235(b) Закона об иммиграции и гражданстве)⁶ иностранный гражданин, не имеющий необходимых документов, или совершивший подделку документов, или предоставивший заведомо ложные сведения для въезда в США, признается не имеющим права въезда. Такое лицо подлежит высылке без каких-либо дальнейших слушаний или пересмотра решения, за исключением случая, когда он заявит о намерении ходатайствовать о предоставлении убежища.

Вследствие решения о высылке иностранный гражданин, как правило, утрачивает право на возвращение в США в течение минимум 5 лет и больше в зависимости от оснований и формы высылки.

При отсутствии сопутствующих факторов незаконное пребывание в США образует административное правонарушение, а не преступление, и в этой связи высылка и связанные с ней процедуры являются по своей природе элементами гражданского процесса. Как следствие, иностранные граждане, в отношении которых возбуждена процедура высылки, не имеют права на бесплатную юридическую помощь, но могут нанять адвоката самостоятельно за свой счет.

ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

Хотя все незаконные мигранты потенциально являются объектами высылки, высылка иностранных граждан с криминальными наклонностями (то есть лиц, осужденных за совершение преступлений в США) является законодательным приоритетом с 1986 года. Программы по высылке из страны лиц с криминальным прошлым получили особое развитие с момента создания в 2002 году Министерства внутренней безопасности.

Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства в настоящее время реализует сразу несколько программ по идентификации и высылке иностранных граждан, совершивших преступления, а также иных лиц, подлежащих возвращению в государства гражданства. Координация деятельности и ресурсов бюро осуществляется в рамках общей программы Criminal Alien Program (CAP), одним из элементов которой является обмен информацией между Министерством внутренней безопасности и Министерством юстиции, что позволяет проводить проверку лиц, помещаемых в изоляторы временного содержания, на предмет наличия у них иммиграционных и уголовных правонарушений. Для преследования находящихся на свободе иностранных граждан, о которых известно, что они совершили преступления, а равно скрывшихся иностранных граждан

⁶ См. Выдержки из Закона США 1952 года об иммиграции и гражданстве.

Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства использует Национальную программу поиска скрывшихся лиц (National Fugitive Operations Program (NFOP)). Одной из особенностей данной программы является возможность делегирования Министерством внутренней безопасности отдельных правоприменительных функций в сфере иммиграции специально подготовленным сотрудникам правоохранительных органов штатов и муниципалитетов с обеспечением федерального надзора.

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА НА МЕСТАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Закон запрещает привлечение к трудовой деятельности лиц, не имеющих соответствующего разрешения (несмотря на это по состоянию на 2014 год число лиц, незаконно осуществлявших трудовую деятельность в США, оценивалось примерно в 8 млн). Положения законодательства, иногда называемые «санкции против работодателя», определяют незаконными действия работодателя по умыслу найму, набору, либо передаче другому работодателю за вознаграждение, либо продолжению использования в качестве рабочей силы иностранного гражданина, который не имеет права на осуществление трудовой деятельности. Программа по проверке мест осуществления трудовой деятельности, реализуемая Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства, нацелена главным образом на случаи, когда речь идет о критически важных объектах, либо работодателях, допускающих вопиющие нарушения уголовного законодательства и участвующих в трудовой эксплуатации. Работодатели, нарушающие запрет на привлечение незаконной иностранной рабочей силы, могут быть подвергнуты административным денежным взысканиям и/или уголовному наказанию.

НЕЗАКОННО ПРЕБЫВАЮЩИЕ ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ

В США на высшем уровне продолжаются активные дискуссии относительно того, каким образом следует подходить к решению проблемы незаконно находящегося в стране мигрантского населения. В общем случае незаконными мигрантами считаются лица:

- которые въехали в страну незаконно с сокрытием или помимо пограничного контроля;
- которым въезд был разрешен на основании поддельных документов;
- которые превысили срок пребывания, установленный в неиммиграционной визе.

Во всех трех случаях иностранные граждане нарушили требования законодательства и потому могут являться объектами высылки. Иностранцы, которые пытались въехать в США незаконно, и те, кто оказывал им содействие, также в соответствии с законом привлекаются к ответственности.

Точное число незаконных мигрантов, находящихся и проживающих в США, остается неизвестным. В то же время, согласно последним оценкам, объем незаконного мигрантского населения страны увеличился с 8,6 млн человек в 2000 году до пикового значения в 12,2 млн человек в 2007 году. С этого момента численность незаконных мигрантов варьируется и составляет от 11 млн до 11,5 млн человек. Общее снижение численности незаконных мигрантов и изменение структуры нелегальных миграционных потоков по странам происхождения в последние годы связывают с усилением пограничного контроля, относительно большим числом ежегодных случаев высылки нерегулярных мигрантов, высоким уровнем безработицы в США и рядом других факторов. Предлагаемые варианты противодействия нерегулярной миграции делают акцент на снижении ее численности, в частности, за счет создания условий, стимулирующих незаконно пребывающих в стране иностранных граждан к добровольному выезду из США. Прорабатывается также предложение о предоставлении незаконно проживающим квалифицированным мигрантам различных иммиграционных льгот, вплоть до возможности получения полноценного легального иммиграционного статуса.

5. Практика США в сфере иммиграционного контроля на линии государственной границы⁷

В последнее время структура незаконных миграционных потоков, прибывающих в США через американо-мексиканскую границу, претерпела существенные изменения: так, если ранее они состояли преимущественно из совершеннолетних граждан Мексики, намеревающихся осуществлять трудовую деятельность, то теперь потоки состоят в основном из совершеннолетних гражданах стран Центральной Америки, семейных групп (взрослые как минимум с одним ребенком в возрасте до 18 лет) и детей без сопровождения взрослых, большинство из которых ищет в США убежище. Их даль-

⁷ Обзор подготовлен на основании U.S. Immigration Laws for Aliens Arriving at the Border; Congressional Research Service, updated January 16, 2019.

нейшая судьба, а также перспективы допуска в страну и легального пребывания в США зависят от того, каким образом они пытались осуществить въезд, являются ли они детьми/семейными группами, гражданами какого государства они являются и ходатайствуют ли они об убежище.

Иностранцы граждане, желающие въехать в США, могут запросить разрешение законным путем в пункте пропуска через государственную границу США либо могут попытаться осуществить въезд незаконно (вне пункта пропуска). Министерство внутренней безопасности имеет широкие полномочия по задержанию иностранных граждан, в том числе и тех, кто ходатайствует об убежище, на период приостановления процедуры высылки в целях установления имеющихся оснований для допуска и пребывания таких лиц в США. Процедуры высылки могут быть как формальными (включать в себя слушание в иммиграционном суде), так и ускоренными, не предполагающими судебного слушания или иных детальных рассмотрений.

Прибывающие иностранные граждане, ищущие убежища, могут непосредственно в пункте пропуска через государственную границу обратиться с соответствующим ходатайством к сотруднику территориального органа Таможенно-пограничной службы Министерства внутренней безопасности либо, в случае задержания при незаконном пересечении границы, к сотруднику Таможенно-пограничной службы, прикомандированному к Службе охраны границы США. Все иностранные граждане, запрашивающие убежища, имеют право на проведение собеседования с офицером по вопросам убежища для оценки обоснованности заявленного ходатайства.

НЕЗАКОННЫЙ ВЪЕЗД В США

В отношении иностранных граждан, незаконно въезжающих в США, применяются два типа ответственности. Во-первых, Закон США об иммиграции и гражданстве устанавливает административную ответственность для лиц, находящихся в США незаконно (то есть без какого-либо легального статуса). Административная ответственность применяется как в отношении иностранных граждан, незаконно въехавших в США, так и в отношении мигрантов, которые въехали законно, однако впоследствии нарушили условия допуска в страну, как правило, за счет превышения срока действия визы. Иностранцы граждане, задержанные за такие административные иммиграционные правонарушения, в общем случае подлежат депортации (высылке) и в отношении их применяются соответствующие процессуальные меры (процедуры).

Во-вторых, Закон об иммиграции и гражданстве предусматривает и меры уголовного характера, применяемые в отношении:

- 1) лиц, осужденных за незаконный въезд либо покушение на незаконный въезд в США (помимо пунктов пропуска через границу);
- 2) скрывающихся от контрольных мероприятий со стороны иммиграционных служащих;
- 3) пытающихся осуществить въезд или осуществляющих въезд в США путем обмана или умышленного введения в заблуждение (такие действия, как правило, классифицируются как менее тяжкие деяния).

Кроме того, закон предусматривает уголовное наказание для лиц, осужденных за умышленный повторный незаконный въезд в США, если ранее в отношении их применялась процедура принудительного возвращения (такие деяния классифицируются как тяжкие преступления). Иностранцы граждане, задержанные за совершение преступлений в сфере иммиграции, подлежат уголовному преследованию Министерством юстиции в федеральных уголовных судах.

Иностранцами гражданами, задержанными при незаконном пересечении границы, занимается Таможенно-пограничная служба, она же осуществляет их краткосрочное размещение в специальных учреждениях, а затем либо передает их другим федеральным органам, либо возбуждает в отношении их процедуру высылки. С процессуальной точки зрения процедуры высылки начинаются после завершения уголовного преследования за незаконный въезд.

Как правило, задержанных иностранных граждан, совершивших серьезные преступления (например, торговля детьми, ранее имевшиеся судимости за совершение тяжких преступлений, неоднократный незаконный въезд) Таможенно-пограничная служба сразу передает Министерству юстиции для осуществления уголовного преследования. Далее такие иностранные граждане Службой судебных приставов Министерства юстиции доставляются в следственные изоляторы для содержания под стражей до начала судебного разбирательства. По завершении разбирательства – в случае если были осуждены, то после отбытия уголовного наказания – такие иностранные граждане передаются в Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства Министерства внутренней безопасности и помещаются в специальное учреждение для содержания иностранных граждан, после чего в отношении их начинается процедура высылки.

Поскольку несовершеннолетние иностранные граждане не могут быть помещены в следственные изоляторы совместно со взрослыми, уголовное преследование иностранных граждан, которые въехали незаконно вместе со своими детьми, представляет достаточно серьезную проблему. В этой

связи с того момента, как совершеннолетний незаконный мигрант передан Министерству юстиции, следовавшие с ним дети рассматриваются в качестве несовершеннолетних без сопровождения и потому направляются под опеку Министерства здравоохранения и социальных услуг либо в Управление по обустройству беженцев.

ДЕТИ БЕЗ СОПРОВОЖДЕНИЯ

Федеральное законодательство содержит четкие положения относительно несовершеннолетних иностранных граждан без сопровождения, определяя их как лиц:

- не имеющих законного правового статуса в США;
- не достигших возраста 18 лет; и
- не имеющих родителя либо законного опекуна в США, либо иного лица, обеспечивающего уход и опеку.

Дети без сопровождения не могут быть субъектом ускоренной высылки. В случае если такой ребенок признан иммиграционными властями подлежащим принудительному возвращению, возбуждается полноценная формальная процедуры высылки. Министерство внутренней безопасности может предоставить несовершеннолетнему без сопровождения право добровольно вернуться в страну его гражданства или постоянного проживания (как альтернатива высылке), но только при условии, что такой несовершеннолетний является гражданином либо постоянно проживает на территории сопредельного с США государства (например, Канады или Мексики), а также, если он:

- не подвергался и не подвергается риску в стране происхождения стать жертвой торговли людьми;
- не станет подвергаться преследованиям в своей стране; и
- способен самостоятельно и независимо отозвать свое требование о разрешении въезда на территорию США.

В отношении ребенка без сопровождения из Мексики или Канады проводятся проверочные мероприятия в течение 48 часов с момента задержания для того, чтобы определить, может ли он осуществить добровольное возвращение.

В случае если несовершеннолетний без сопровождения происходит не из сопредельного государства, либо он из сопредельного государства, но имеются основания полагать, что он подвергнется преследованию, либо Таможенно-пограничная служба не определилась в течение 48-часового периода, такой несовершеннолетний помещается в специальный приемник, находящийся в ведении Управления по обустройству беженцев до момента исполнения процедуры высылки.

Как правило, ребенок должен быть передан Управлению по обустройству беженцев в течение 72 часов с момента установления его статуса как несовершеннолетнего без сопровождения. Управление по обустройству беженцев в свою очередь помещает такого ребенка в «наименее ограничительные условия, что соответствует интересам ребенка». Как правило, несовершеннолетних без сопровождения освобождают для передачи родителям или близким родственникам, которые проживают в США. По состоянию на 2018 год несовершеннолетние без сопровождения проводили в специальных приемниках Управления по обустройству беженцев в среднем около 60 дней.

СЕМЕЙНЫЕ ГРУППЫ

В то время как несовершеннолетние иностранные граждане без сопровождения не являются субъектами ускоренной процедуры высылки, сопровождаемые дети, то есть те, которые прибывают на границу вместе со взрослыми членами семьи, считаются иностранными гражданами на общих основаниях и потому в отношении их могут применяться как ускоренная, так и обычная процедуры высылки в составе семейной группы. В общем случае дети и сопровождающие их родители содержатся в специализированных семейных центрах проживания в течение ограниченного периода времени (как правило, не свыше 20 дней) до момента исполнения процедуры высылки.

УБЕЖИЩЕ

Многие иностранные граждане, прибывающие на южную границу, являются соискателями убежища на территории США. Число лиц, которым может быть предоставлено убежище, не квотируется, решение в каждом конкретном случае принимается индивидуально. Ходатайствовать об убежище может иностранный гражданин, который законно въехал в США и не находится в процедуре высылки, либо иностранный гражданин, находящийся в процедуре принудительного возвращения, но запросивший убежище как защиту от высылки. В отношении иностранных граждан, которым въезд в страну не разрешается из-за отсутствия необходимых документов, либо в связи с попыткой въезда путем введения в заблуждение, либо с ложным заявлением о принадлежности к американскому

гражданству, применяется ускоренная процедура высылки. Те иностранные граждане, которые заявляют об опасении стать жертвой преследования, помещаются в специальные учреждения Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства, и с ними сотрудники Службы гражданства и иммиграции Министерства внутренней безопасности проводят собеседование по поводу заявленных опасений для того, чтобы определить, требует ли данный случай рассмотрения иммиграционным судьей. Если заявленные опасения признаны обоснованными, в отношении иностранного гражданина возбуждается обычная процедура высылки и его случай рассматривается иммиграционным судьей, что дает хорошие перспективы для получения права на убежище. Те, чьи опасения признаны необоснованными, депортируются в минимально возможные сроки.

ВЫСЫЛКА

В рамках обычной процедуры высылки иммиграционный судья решает, подлежит ли конкретный иностранный гражданин высылке или нет. Судья может предоставить некоторые формы освобождения от высылки (например, право на убежище, отмена высылки), а вынесенное решение о высылке может быть пересмотрено в административном либо судебном порядке.

В рамках процедур высылки возможности для освобождения от высылки либо пересмотра соответствующего решения крайне ограничены. При ускоренной процедуре высылки иностранный гражданин, не имеющий необходимых документов либо путем обмана или введения в заблуждение пытавшийся получить разрешение на въезд в США, может быть выслан без какого-либо дополнительного рассмотрения его дела или его пересмотра, за исключением случая, когда он заявил об опасении стать жертвой преследования в стране гражданства или о желании ходатайствовать об убежище. Два вида высылки, обычно именуемые «возвращениями», – добровольный выезд и отзыв требования о разрешении въезда – требуют от иностранного гражданина покинуть территорию США максимально быстро, однако при этом не влекут неблагоприятных последствий, которые наступают в связи с осуществлением других видов высылки.

Ускоренная высылка применяется в отношении иностранного гражданина, которому не разрешен въезд в США и который не смог подтвердить факт непрерывного пребывания в США в течение предшествующих 2 лет. В то же время в соответствии с установившейся к настоящему моменту практикой ускоренная высылка ограничивается применением в отношении лиц, задержанных в пределах 100 миль от границы США, и которые находились на территории США не более 14 дней.

Компетенция по высылке задержанных иностранных граждан разделена между Бюро по исполнению иммиграционного и таможенного законодательства и Таможенно-пограничной службой. Так, бюро ответственно за случаи высылки граждан Мексики и Канады непосредственно с линии границы, в то время как Таможенно-пограничная служба осуществляет высылку с территории США всех незаконных мигрантов – граждан несопредельных государств.

6. Практика США по заключению «соглашений о лояльности» с иностранными гражданами

НАТУРАЛИЗАЦИЯ (ПОЛУЧЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА) ЧЕРЕЗ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

Иностранец, проходящий или проходивший военную службу в вооруженных силах США, заинтересованный получить американское гражданство, вправе обратиться с заявлением о натурализации в соответствии с положениями Закона об иммиграции и гражданстве США.

Для этого иностранный гражданин должен отвечать условиям разделов 328 или 329 закона и заполнить специальную форму N-400. За подачу заявления пошлина не взимается. При этом на иностранного гражданина-военнослужащего не распространяется ряд требований, которые необходимы для получения американского гражданства иными категориями мигрантов (так, например, военнослужащий не обязан постоянно проживать в США или физически находиться на территории США в течение определенного периода времени, предшествующего обращению с заявлением о натурализации).

Право на обращение с заявлением о натурализации возникает по истечении не менее 1 года безупречной службы в вооруженных силах США в мирное время. Для того чтобы получить право обратиться с заявлением о натурализации в соответствии с положениями раздела 328, соискатель должен:

- добросовестно прослужить в вооруженных силах США в мирное время суммарно не менее 1 года;
- одновременно с подачей формы N-400 представить заполненную форму N-426 «Запрос на подтверждение военной или морской службы», подтверждающую безупречность службы;
- на момент проведения натурализационного собеседования являться лицом, имеющим статус постоянного проживания;

- соответствовать отдельным требованиям, касающимся постоянного проживания или физического присутствия в США;
- продемонстрировать способность читать, писать и говорить на английском языке;
- продемонстрировать знание истории США и государственного устройства;
- продемонстрировать высокие моральные характеристики в течение как минимум 5 лет, предшествующих подаче формы N-400, и до момента получения гражданства;
- продемонстрировать приверженность принципам, заложенным в Конституции США.

В свою очередь раздел 329 Закона об иммиграции и гражданстве регулирует вопросы натурализации иностранных граждан, находившихся в вооруженных силах США в установленные периоды военных конфликтов в составе действующих подразделений либо в составе непосредственного резерва. Законом определены следующие периоды военной службы, засчитывающиеся как участие в вооруженном конфликте:

- с 1 сентября 1939 года по 31 декабря 1946 года;
- с 25 июня 1950 года по 1 июля 1955 года;
- с 28 февраля 1961 года по 15 октября 1978 года;
- с 2 августа 1990 года по 11 апреля 1991 года;
- с 11 сентября 2001 года по настоящее время.

Во многих воинских частях обеспечено присутствие сотрудника Бюро по гражданству и иммиграции, задача которого – помочь военнослужащим – иностранным гражданам с процессом натурализации. В рамках этого процесса соискатель должен получить от своего командования достоверное подтверждение безупречной службы по форме N-426. В случае если речь идет о лице, уже вышедшем в отставку, то представляется неустойчивая форма N-426, копия документа, подтверждающего выход в отставку, а также документ, подтверждающий периоды службы, которые дают право на натурализацию. Эти документы могут быть поданы по почте либо в электронном виде.

Заявление о натурализации и указанные в нем сведения подлежат проверке, в том числе на предмет безопасности, что предусматривает дактилоскопирование заявителя. В случае если дактилоскопическая регистрация проводилась ранее, будут использованы эти данные. После проверки заявление перенаправляется в территориальный орган Бюро по гражданству и иммиграции для организации и проведения собеседования. В ходе собеседования устанавливаются обстоятельства, дающие право соискателю на натурализацию, а также проверяется владение английским языком и знание основ государственного устройства. Если подтверждается право соискателя на гражданство, назначается дата принесения им присяги на верность, и соискатель становится гражданином США.

Лица, безупречно проходившие службу в вооруженных силах США и погибшие в результате ранения или болезни, случившихся во время несения службы в периоды вооруженных конфликтов, установленные законом, имеют право на посмертное получение гражданства США в соответствии с разделом 329A Закона об иммиграции и гражданстве. Для получения посмертного гражданства от имени погибшего в течение 2 лет с момента смерти требуется заполнить и представить заявление по форме N-644 «Ходатайство о предоставлении посмертного гражданства». В случае положительного решения Бюро по гражданству и иммиграции оформляет на имя погибшего сертификат о гражданстве, подтверждающий, что погибший является гражданином США с даты смерти.

ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ: НЕИММИГРАЦИОННАЯ ВИЗА КАТЕГОРИИ T

Неиммиграционный статус, предоставляемый на основании визы категории T, – это временная иммиграционная льгота, дающая право жертвам наиболее жестоких форм торговли людьми пребывать на территории США на срок до 4 лет при условии, что они оказывают содействие правоохранительным органам в расследовании или уголовном преследовании по делам о торговле людьми. Этот правовой статус также доступен для некоторых членов семьи жертв торговли людьми. Иностранцам гражданам, которым предоставлен данный статус, разрешается осуществление трудовой деятельности, а также могут предоставляться различные федеральные и местные льготы и услуги. Отдельные лица, имеющие визу категории T, вправе при определенных условиях изменить свой текущий статус и получить статус постоянно проживающего лица (получить грин-кард).

Лица, занимающиеся торговлей людьми, часто пользуются уязвимым положением жертв, в том числе и отсутствием у них законного иммиграционного статуса. Визы категории T предлагают жертвам защиту и расширяют возможности правоохранительных органов осуществлять уголовное преследование виновных. Согласно федеральному законодательству, под «жесточкой формой торговли людьми» понимается:

- торговля людьми в целях сексуальной эксплуатации: когда такая эксплуатация осуществляется посредством применения силы, обмана, принуждения либо если лицо, в отношении которого осуществляется сексуальная эксплуатация, не достигло возраста 18 лет; либо
- торговля людьми в целях трудовой эксплуатации.

Для получения визы категории Т лицо должно соответствовать следующим требованиям:

- являться жертвой жестокой формы торговли людьми;
- находиться на территории США, Американского Самоа, Содружества Северных Марианских островов или в пункте пропуска через границу;
- сотрудничать с правоохранительными органами по вопросам расследования или уголовного преследования по делам о торговле людьми (за исключением случаев, если жертва не достигла возраста 18 лет или не имеет возможности оказывать содействие в силу физической или психологической травмы);
- доказать, что в случае высылки из США оно будет испытывать серьезные страдания, включая неординарный и серьезный ущерб;
- иметь право на въезд в США (в случае если въезд не разрешен, в отношении такого лица могут отменяться основания для его недопуска в США).

В случае обращения иностранного гражданина в Бюро по гражданству и иммиграции за получением визы категории Т любая информация о таком лице и его иммиграционном статусе становится конфиденциальной и ее защита обеспечивается законом. Министерством внутренней безопасности данная информация предоставляется только ограниченному числу субъектов, при этом ходатайство о получении визы категории Т не может быть отклонено на основании доказательств, предоставленных лицом, занимающимся противоправной деятельностью, связанной с торговлей людьми.

В случае принятия положительного решения по ходатайству иностранного гражданина – жертвы торговли людьми о выдаче ему визы категории Т, такому лицу одновременно с визой выдается разрешение на работу.

Статус, связанный с получением визы категории Т, предоставляется сроком на 4 года, но при определенных обстоятельствах может быть продлен. Кроме того, лица, имеющие данную визу, вправе обратиться за получением статуса постоянного проживания по истечении 3 лет пребывания в США на основании визы категории Т либо сразу после окончания расследования или уголовного преследования по делу о торговле людьми, в зависимости от того, какое событие наступит раньше.

Помимо самой жертвы торговли людьми, статус временного пребывания может также предоставляться ее (жертвы) членам семьи. Так, иностранный гражданин, признанный жертвой торговли людьми и получивший визу категории Т, вправе обратиться с ходатайством о предоставлении такой же визы некоторым своим родственникам, в число которых входят: супруг, супруга, ребенок, родитель, неженатый родной младший брат (сестра) жертвы торговли людьми, если жертва находится в возрасте до 21 года; либо супруг, супруга или ребенок жертвы торговли людьми, если жертва старше 21 года. Так же как и жертва торговли людьми, ее родственники имеют право на доступ к федеральным и местным льготам и услугам в том же объеме, что и жертва торговли людьми, а также на получение разрешения на работу.

Кроме того, помимо визы категории Т, жертвам торговли людьми в особо жестоких формах по инициативе соответствующих правоохранительных органов Министерством внутренней безопасности может предоставляться статус продленного пребывания (Continued Presence), срок действия которого составляет 1 год. Данный статус позволяет жертве оставаться на территории США в течение срока расследования или судебного преследования и получать разрешение на работу.

ЖЕРТВЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: НЕИММИГРАЦИОННАЯ ВИЗА КАТЕГОРИИ U

Неиммиграционный статус, предоставляемый на основании визы категории U, предназначен для иностранных граждан – жертв некоторых преступлений, в отношении которых было совершено психическое или физическое насилие и которые оказывают содействие правоохранительным органам в расследовании или судебном преследовании по уголовному делу. Данная категория виз была введена в обращение в 2000 году с целью повышения эффективности деятельности правоохранительных структур в борьбе с такими видами преступлений, как домашнее насилие, сексуальные преступления, торговля людьми и ряд других, а также с целью повысить защищенность жертв преступлений, которым причинен существенный психический или физический вред и которые желают оказывать содействие правоохранительным органам.

Иностранец имеет право на получение визы категории U, если:

- он является жертвой (потерпевшим) некоторых специально оговоренных преступлений (таких, как, например, похищение человека, шантаж, домашнее насилие, вымогательство, неправомерное лишение свободы, нападение с целью ограбления, захват заложника, принудительный

труд, похищение ребенка, убийство, противодействие осуществлению правосудия, лжесвидетельство, проституция, изнасилование, сексуальная эксплуатация, работоторговля, пытки и ряд других);

- будучи жертвой преступления, он претерпел значительный психологический или физический ущерб;
- он обладает информацией о преступной деятельности. Если иностранный гражданин не достиг 16-летнего возраста или не может предоставить информацию в связи с инвалидностью, от его имени такую информацию могут предоставить родитель, законный представитель или близкий друг;
- он оказывал и продолжает оказывать содействие и с большой долей вероятности продолжит оказывать такое содействие правоохранительным органам. Если иностранный гражданин не достиг 16-летнего возраста или не может предоставить информацию в связи с инвалидностью, от его имени такое содействие могут оказывать родитель, законный представитель или близкий друг;
- ему разрешен въезд в США;
- совершил преступление на территории США или нарушил законодательство США.

Виза категории U выдается на 4 года и может быть продлена:

- по запросу правоохранительных органов;
- при наличии исключительных обстоятельств;
- из-за задержек консульских процедур;
- автоматически в связи с подачей ходатайства об изменении имеющегося правового статуса на статус постоянного проживания.

Данная виза является квотируемой, ежегодно допускается выдача 10 000 виз категории U. Если достигнут предел выдачи виз до того, как Бюро по гражданству и иммиграции обработало все поступившие ходатайства, то формируется лист ожидания для тех иностранных граждан, которые имеют право на получение данной визы. Впоследствии, после открытия новой квоты, визы таким лицам предоставляются в порядке очередности.

7. Условия установления и сроки запрета иностранным гражданам на въезд в США⁸

Иностранному гражданину может быть не разрешен въезд в США:

- сроком на 3 года – в случае когда он выехал из США, превысив срок законного пребывания не менее чем на 180 дней, но не более 1 года, и до начала исполнения в отношении его процедуры высылки;
- сроком на 10 лет – в случае когда он выехал из США, превысив срок законного пребывания на 1 год или более, независимо от того, осуществил он выезд до, во время или после начала процедуры высылки;
- постоянно – в случае если он повторно въезжает или пытается повторно въехать в США, не имея права или разрешения на въезд, и если он в течение предыдущего или предыдущих пребываний в США суммарно превысил разрешенные периоды пребывания более чем на 1 год.

Если иностранный гражданин попал на территорию США без проведения в отношении его проверки сотрудником иммиграционной службы и соответственно не получив разрешения на въезд, то течение срока его незаконного пребывания начинается со дня его въезда в страну.

В общем случае иностранному гражданину, которому разрешен въезд в США сотрудником иммиграционной службы, выдается документ «формы I-94 Прибытие/Выезд», в котором указывается точная дата, когда иностранный гражданин обязан выехать из страны. Таким образом, начало срока незаконного пребывания начинается на следующий день после даты, указанной в форме I-94. Вместе с тем если иностранному гражданину разрешен въезд на срок действия предоставленного ему миграционного статуса и это прямо указано в форме I-94 (делается отметка «D/S»), то такой иностранный гражданин может находиться в США в течение срока соответствующей программы, курса обучения или временной трудовой занятости; кроме того, дополнительно могут предоставляться льготные периоды продления сроков пребывания.

Законом предусмотрены исключения из общего правила исчисления срока незаконного пребывания для ряда категорий:

⁸ См. об этом <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/other-resources/unlawful-presence-and-bars-to-admissibility>

- лица, получившие убежище: время, в течение которого рассматривается мотивированное ходатайство о предоставлении убежища, не включается в срок незаконного пребывания;
- несовершеннолетние: к лицам, не достигшим 18-летнего возраста, требование об исчислении срока незаконного пребывания не применяется;
- лица, находящиеся в процессе воссоединения семьи: лица, которым предоставлена защита в рамках программы воссоединения семьи. Период действия такой защиты не включается в срок незаконного пребывания;
- жертвы домашнего насилия: лица, подпадающие под действие Закона о противодействии насилию в отношении женщин, не считаются незаконно пребывающими, если смогут доказать, что причиной нарушения ими миграционного статуса стали совершенные в отношении их насильственные действия;
- жертвы жестоких форм торговли людьми, которые смогут доказать, что одной из основных причин их незаконного пребывания в США явилось их участие в торговле людьми в качестве жертв, не считаются утратившими право на въезд в США в связи с незаконным пребыванием.

Перечисленные исключения применяются только к случаям запрета на въезд, ограниченным периодом от 3 до 10 лет. К случаям установления постоянного запрета на въезд в США данные исключения не применяются.

В отношении иностранного гражданина, не имеющего статуса постоянного проживания на территории США, может быть установлен 3-летний запрет на въезд, если:

- такой иностранный гражданин после 1 апреля 1997 года в течение однократного пребывания в США превысил срок разрешенного законного пребывания более чем на 180 дней, но менее чем на 1 год;
- такой иностранный гражданин добровольно выехал из США до того, как Министерством внутренней безопасности в отношении его была начата ускоренная процедура высылки либо возбуждена перед судьей по иммиграционным делам обычная (формальная) процедура высылки.

Исчисление срока 3-летнего запрета на въезд начинается со дня фактического выезда или высылки из США.

В течение 3-летнего срока запрета на въезд иностранный гражданин не вправе:

- получать иммиграционную (постоянную) визу либо неиммиграционную (временную) визу для въезда в США;
- приобретать законный статус постоянного проживания в США (являться держателем гринкард);
- въезжать в США через пункты пропуска через границу.

Данный запрет на въезд не применяется, если иностранный гражданин превысил срок временного пребывания более чем на 180 дней, но менее чем на 1 год и выехал за пределы США после начала процедуры высылки, но до истечения 1 года пребывания в стране. В то же время даже если иностранный гражданин не является субъектом применения 3-летнего запрета на въезд по данному основанию, ему может быть отказано во въезде в США по целому ряду иных причин. Например, отказ во въезде может быть связан с неучастием (неявкой) в процедуре высылки и/или если судья по иммиграционным делам вынес решение о высылке в отсутствие заинтересованного лица (даже в случае если такое неучастие произошло в связи с самостоятельным выездом из страны). В случае самостоятельного выезда из США, если в отношении иностранного гражданина была начата процедура высылки, такой иностранный гражданин обязан проинформировать об этом Отдел по надзору в сфере иммиграции Министерства юстиции США.

10-летний запрет на въезд может устанавливаться в отношении иностранного гражданина:

- который после 1 апреля 1997 года во время однократного пребывания в США превысил срок временного пребывания на 1 год и более;
- который добровольно выехал из США либо в соответствии с законодательством был выслан из США.

10-летний запрет на въезд применяется независимо от того, когда состоялся выезд иностранного гражданина: до, во время или по завершении процедуры высылки.

Течение срока 10-летнего запрета на въезд начинается со дня фактического выезда или высылки иностранного гражданина из США.

В течение 10-летнего срока запрета на въезд иностранный гражданин не вправе:

- получать иммиграционную (постоянную) визу либо неиммиграционную (временную) визу для въезда в США;

- приобретать законный статус постоянного проживания в США (являться держателем гринкард);
- въезжать в США через пункты пропуска через границу.

Тем не менее иностранный гражданин, в отношении которого установлен 3-летний или 10-летний запрет на въезд, может подать ходатайство о снятии запрета на въезд и получить визу и/или ему может быть разрешен въезд в США.

Условия, требования и процедура обращения с ходатайством о снятии запрета на въезд зависят от иммиграционной льготы (например, право на убежище), соискателем которой является иностранный гражданин.

Постоянный запрет на въезд в США устанавливается в отношении иностранного гражданина, не имеющего статуса постоянно проживающего в США, который:

- после 1 апреля 1997 года суммарно (в ходе всех посещений США) превысил срок временного пребывания в США более чем на 1 год, после чего выехал или был выслан из США;
- после 1 апреля 1997 года въехал или пытался въехать в США без получения разрешения на въезд от сотрудника Министерства внутренней безопасности.

Иностранец, в отношении которого действует постоянный запрет на въезд, не вправе:

- получать иммиграционную или неиммиграционную визу для въезда в США;
- приобретать законный статус постоянного проживания в США (являться держателем гринкард);
- въезжать в США через пункты пропуска через границу.

Вместе с тем даже в случае наложения постоянного запрета на въезд иностранный гражданин может обратиться с ходатайством о разрешении въезда в США, но при условии, что в течение как минимум 10 лет со дня последнего выезда из США он находился за пределами территории США. В случае отклонения такого ходатайства лицо считается не имеющим права въезда в США на основании установленного в отношении его запрета на въезд.

8. Практика США по организации работы с беженцами⁹

В историческом контексте начало деятельности США по предоставлению помощи лицам, ищущим убежища не в стране своего гражданства, было положено в 1948 году. В настоящее время такая помощь предоставляется в рамках двух специальных программ. Программа приема беженцев (The United States Refugee Admissions Program (USRAP)) дает возможность въезда в страну лицам, находящимся на момент признания беженцами за пределами США, в то время как лица, уже находящиеся на федеральной территории, могут воспользоваться другой программой, в рамках которой они вправе ходатайствовать об убежище. Ежегодно в США утверждается квота на прием беженцев, которая, как правило, составляет от 70 000 до 80 000 человек. Однако реальное число принимаемых беженцев колеблется в зависимости от международной и внутренней политической ситуации и, как правило, меньше. Принимаемых беженцев стараются равномерно распределять по разным регионам, но отмечают и районы, в которых концентрация беженцев традиционно высока. Что касается права на убежище, то здесь квота не устанавливается. Исключение составляют выходцы из Латинской Америки (за исключением Кубы), которые крайне редко получают статус беженца или право на убежище, независимо от ситуации в стране их происхождения.

Большое число беженцев въехали в США в 1970–1980-е годы, а с 1990-х годов число беженцев, ежегодно попадающих в США, существенно сократилось и достигло минимума в 2001 году, что отчасти объясняется изменившимися требованиями к процедурам безопасности и условиям допуска, обусловленными террористическими атаками 11 сентября 2001 года. Число лиц, получивших право на убежище, также не является постоянным и колеблется с исторического максимума в более чем в 39 000 в 2001 году до 25 000–29 000 в последующие годы. Наконец, изменилась и география регионов происхождения потоков беженцев. Если в 1990-х годах большая часть беженцев приходилась на Европу, то в настоящее время основными «поставщиками» беженцев являются страны Азии и Африки.

В течение 2020 года США предполагали разместить до 18 000 беженцев и обработать свыше 350 000 ходатайств о предоставлении убежища. Сейчас в США находится свыше 1 млн человек, заявивших ходатайство о предоставлении убежища и ожидающих по ним решения¹⁰.

⁹ Обзор подготовлен на основании <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/refugees>

¹⁰ <https://www.state.gov/refugee-admissions>

Начиная с 1975 года США приняли более 3 млн беженцев и предоставили убежище еще 721 000 лиц. Всего на территории США были размещены беженцы из 64 стран мира, при этом треть всех беженцев составили несовершеннолетние лица и более половины беженцев были в трудоспособном возрасте (от 18 до 64 лет).

Для беженцев и лиц, получивших убежище, максимально сокращен путь к получению американского гражданства. Как правило, по истечении 1 года пребывания в США беженцы обязаны обратиться за получением так называемой грин-кард. В то же время, как и остальные категории неграждан, беженцы и лица, получившие убежище, не наделены безусловным правом «постоянного пребывания» в стране и в отношении их могут применяться те же самые основания для отказа во въезде и высылки, что и для остальных категорий мигрантов (например, за совершение преступления или иного правонарушения, в том числе и миграционного мошенничества).

Правовой основой деятельности в области убежища выступает Закон об иммиграции и гражданстве, в который в 1980 году были внесены изменения, направленные на урегулирование всего спектра правоотношений, возникающих по поводу беженства и убежища, и которые получили название Закон о беженцах. Этот закон установил формальные критерии и правовые условия для допуска в США беженцев и мигрантов по гуманитарным соображениям, включая создание системы предоставления убежища с одновременным учреждением федеральной Службы по размещению беженцев в составе Министерства здравоохранения и социальных услуг США и учреждением федеральной Программы приема беженцев.

В соответствии с законодательством США беженцем является лицо, которое:

- находится за пределами США;
- представляет для США интерес с гуманитарной точки зрения;
- подверглось преследованиям или выражает опасение стать жертвой преследований по признаку расы, религии, национальности, политических взглядов или членства в определенной социальной группе;
- не обосновалось на постоянной основе в другой стране;
- такому лицу разрешен въезд в США.

Определение беженца приводится в пункте 42 раздела 1101 («Определения») Закона об иммиграции и гражданстве, под ним понимается: «а) любое лицо, находящееся за пределами государства своего гражданства или, в случае отсутствия гражданства, за пределами государства своего обычного проживания, которое не желает либо не может вернуться в данное государство и не может либо не желает прибегнуть к защите данного государства вследствие преследования, либо обоснованно опасения такого преследования в связи с принадлежностью к определенной расе, вероисповеданию, национальности, социальной группе или политическим взглядам, либо б) в определенных обстоятельствах, которые могут быть установлены Президентом США после соответствующих консультаций ... , любое лицо, находящееся за пределами государства своего гражданства или, в случае отсутствия гражданства, за пределами государства своего обычного проживания, которое не желает либо не может вернуться в данное государство и не может либо не желает прибегнуть к защите данного государства вследствие преследования, либо обоснованного опасения такого преследования в связи с принадлежностью к определенной расе, вероисповеданию, национальности, социальной группе или политическим взглядам. Термин «беженец» не применяется к лицу, которое санкционировало, подстрекало, содействовало либо иным образом участвовало в преследовании лица в связи с его принадлежностью к определенной расе, вероисповеданию, национальности, социальной группе или политическим взглядам...».

В свою очередь параграф 1157 Закона об иммиграции и гражданстве устанавливает порядок определения численности беженцев, ежегодно принимаемых США. Так, согласно пункту (1) подпараграфа «а» в период с 1980 по 1982 год число ежегодно принимаемых беженцев не должно было превышать 50 000 человек. В дальнейшем, как следует из пункта (2) этого подпараграфа, число ежегодно принимаемых беженцев определяется с учетом гуманитарных соображений либо национальных интересов. Подпараграф «б» параграфа 1157 регламентирует полномочия Президента США при определении количества лиц, принимаемых по гуманитарным соображениям. В частности, президент вправе расширять ежегодно устанавливаемую квоту принимаемых беженцев в случаях: (1) возникновения непредвиденной кризисной ситуации с беженцами; (2) если прием некоторых беженцев оправдан серьезными гуманитарными соображениями либо отвечает национальным интересам и (3) если прием таких беженцев в соответствии с подпараграфом «а» не может быть осуществлен.

Отбор беженцев для переселения в США производится в рамках федеральной Программы приема беженцев, реализуемой совместно рядом государственных органов. При отборе кандидатов из числа беженцев на переселение в США с последующим обустройством приоритет отдается следующим категориям:

Приоритет № 1: случаи, отобранные для участия в Программе приема беженцев УВКБ ООН, посольствами США или специально уполномоченной неправительственной организацией.

Приоритет № 2: случаи, отвечающие специальным гуманитарным требованиям, установленным программой США.

Приоритет № 3: случаи воссоединения семей (супруги, неженатые дети моложе 21 года или родители лиц, законно допущенных в США в качестве беженцев или лиц, получивших убежище или для постоянного проживания (по грин-кард), или граждан США, которые ранее имели статус беженца или им ранее было предоставлено убежище).

Как правило, беженцы должны находиться за пределами государств их происхождения, однако иногда к участию в Программе допускаются лица, находящиеся непосредственно в странах их гражданства.

Вопросами организации переезда в США иностранных граждан, находящихся на момент признания их беженцами за пределами территории США, занимается несколько ключевых федеральных ведомств при лидирующей роли Министерства внутренней безопасности и Государственного департамента США. Процесс переезда беженца в США достаточно длительный по времени и в среднем занимает от 18 до 24 месяцев, в течение которых беженцы подвергаются более серьезной и глубокой проверке, чем любые иные категории лиц, допускаемых в страну. Это оправдано тем, что беженцы рассматриваются как один из источников пополнения населения США, развития человеческого потенциала и экономического роста. Собственно процедура приема беженца начинается еще за рубежом. Как только представительства УВКБ ООН размещают информацию о беженцах, нуждающихся или заинтересованных в переселении в третью страну, сотрудники Министерства внутренней безопасности приступают к проведению индивидуальных собеседований и проверочных мероприятий, по результатам которых принимается окончательное решение по каждому конкретному кандидату.

В свою очередь Бюро по населению, беженцам и миграции при Госдепартаменте США координирует вопросы приема и размещения беженцев по конкретным населенным пунктам, взаимодействуя с 9 национальными агентствами по переселению, которые имеют представительства в 47 штатах и округе Колумбия. Эта работа ведется в рамках специальной федеральной программы – Программы приема и размещения. Под действие Программы подпадают только лица, имеющие статус беженца. По прибытии в США беженцам в рамках Программы оказывается содействие в поиске жилья и доступе к различным ресурсам, включая обеспечение продуктами, одеждой, а также помощь в поиске работы и совершенствовании языковых навыков. Организации, оказывающие первоначальную помощь вновь прибывшим беженцам, как правило, состоят из лиц одной с беженцами этнической принадлежности, что упрощает контакт и позволяет выстраивать более доверительные отношения. Бюро по населению, беженцам и миграции при Госдепартаменте США закрепляет беженцев за неправительственными организациями, с которыми у бюро заключен договор и которые обеспечивают беженцев жильем, мебелью, питанием и предоставляют другие значимые социальные услуги в течение 1–3 месяцев с момента их прибытия в США. Необходимость продолжения оказания помощи по истечении первых нескольких месяцев согласовывается с федеральным правительством и штатами, на территории которых беженцы размещены, такая помощь предусматривает долгосрочное финансовое и медицинское обеспечение, занятость (разрешение на работу выдается сразу по прибытии) и социальный пакет. Госдепартамент стремится размещать беженцев там, где у них есть семьи либо где присутствуют соответствующие этнические группы. Кроме того, так называемым «временно зависимым беженцам» предоставляется краткосрочная поддержка и финансовая помощь в наличной форме, медицинское освидетельствование и обслуживание, социальные услуги, а также содействие в поиске работы и открытии малого бизнеса. Как правило, эти льготы реализуются через государственные структуры и имеют целью оказание помощи тем беженцам, на которых не распространяется действие федеральной Программы приема и размещения. Мероприятия финансируются из средств федерального бюджета, но реализуются во взаимодействии со штатами и местными властями. На протяжении последних 20 лет беженцами создано примерно 10 000 новых предприятий, позволивших создать свыше 11 000 новых рабочих мест (большую часть из них заняли именно беженцы), а еще более 24 000 беженцев смогли приобрести новые профессиональные навыки и знания.

В США большое внимание уделяется вопросу «приживаемости» беженцев, их интеграции в американское общество. Так, несмотря на обилие различных интеграционных программ и проектов, существующих в США, на федеральном уровне реализуется лишь одна интеграционная программа, целевой аудиторией которой являются только и исключительно лица, имеющие статус беженца (refugee).

К компетенции Службы по размещению беженцев Министерства здравоохранения и социальных услуг США отнесена функция обеспечения беженцев доступом к ключевым медицинским ресурсам, повышения грамотности беженцев в области здравоохранения, распределения специализиро-

ванных грантов на медицинские услуги и распространения различных информационных материалов по вопросам страховой медицины и готовности к действиям в условиях чрезвычайной ситуации.

Как уже отмечалось, законодательство США об убежище предусматривает две основные категории лиц, нуждающихся в помощи и защите, – беженцы (refugees) (те, кто получил соответствующий статус за пределами США еще до въезда в страну) и лица, ходатайствующие об убежище (asylees) (иностранные граждане, въехавшие в США самостоятельно и находящиеся на территории США в момент обращения с ходатайством). Их правовое положение регулируется разделом 1158 Закона об иммиграции и гражданстве. Так, согласно пункту (1) подпараграфа «а» правом обратиться с ходатайством об убежище обладает иностранный гражданин, находящийся в США либо прибывший в США (независимо от того, законно он осуществил въезд или нет, включая иностранного гражданина, доставленного в США после задержания в международных или территориальных водах США), независимо от правового статуса. Пунктом 2 этого же подпараграфа установлен ряд исключений из общего правила. В частности, пункт (1) не распространяется на иностранного гражданина, который по решению генерального прокурора может быть на основании двустороннего или многостороннего международного договора выслан в страну, не являющуюся страной его гражданства, в которой жизнь и свобода такого иностранного гражданина не будут подвергаться опасности по причине его принадлежности к определенной расе, вероисповеданию, национальности, членству в социальной группе, политическим взглядам и в которой иностранный гражданин сможет иметь доступ к полной и справедливой процедуре рассмотрения ходатайства об убежище или эквивалентной временной защите, за исключением случая, если генеральный прокурор посчитает, что получение убежища в США отвечает общественным интересам. Также иностранный гражданин не вправе обратиться с ходатайством, если с момента его въезда в США прошло более 1 года либо если ранее поданное им ходатайство было отклонено. Не может обратиться с соответствующим ходатайством несовершеннолетний иностранный гражданин без сопровождения взрослых. Предоставление убежища отнесено к компетенции министра внутренней безопасности либо генерального прокурора (подпараграф «b»). Нормы подпараграфа «с» определяют правовой статус лиц, получивших убежище. В частности, такое лицо не может быть выслано в страну его гражданства, вправе осуществлять трудовую деятельность и может по согласованию с генеральным прокурором выезжать за границу.

В то же время данный статус не предоставляет права постоянного проживания в США и может быть отозван генеральным прокурором, в случаях если (положения подпараграфа «с»):

- лицо перестало соответствовать требованиям, в силу которых ему было предоставлено убежище, из-за изменения обстоятельств;
- лицо совершило противоправные действия, в том числе преступление не политического характера, до прибытия в США, либо создает угрозу безопасности США, либо обосновалось на постоянной основе в третьей стране до прибытия в США;
- лицо может быть на основании двустороннего или многостороннего международного договора выслано в страну, не являющуюся страной его гражданства, в которой жизнь и свобода такого иностранного гражданина не будут подвергаться опасности по причине его принадлежности к определенной расе, вероисповеданию, национальности, членству в социальной группе, политическим взглядам и в которой иностранный гражданин сможет иметь доступ к полной и справедливой процедуре рассмотрения ходатайства об убежище или эквивалентной временной защите;
- лицо добровольно воспользовалось защитой и покровительством страны своего гражданства путем возвращения в такую страну;
- лицо приобрело новое гражданство и пользуется защитой государства своего нового гражданства.

Прекращение действия статуса убежища влечет высылку лица за пределы США.

Кроме рассмотренных выше двух правовых статусов, в США существует также временный защищенный статус (Temporary protected status (TPS)), который позволяет распространить защиту на отдельные группы лиц, в противном случае не подпадающие под категорию беженцев. TPS допускает получение разрешения на работу и проживание в США на срок до 18 месяцев с возможностью продления на тот же период. Такой статус впервые был введен в 1990 году для иммигрантов из Сальвадора, покинувших свою страну в связи с внутренним военным конфликтом и не имевших документов, но которые не были признаны беженцами в установленном порядке. К этому моменту в США насчитывалось уже порядка полумиллиона таких лиц. Статус TPS действовал в отношении выходцев из Сальвадора до 1994 года, однако в 2001 году он был снова введен в обращение в связи со стихийным бедствием в этой стране. Практика TPS продолжительное время реализуется и в отношении некоторых других стран, например Сомали (с 1991 года). Иммигранты из этого государства обязаны прод-

левать TPS каждые 18 месяцев, при этом за продление взимается плата. Срок действия TPS может варьироваться в зависимости от страны. По состоянию на 2015 год институт TPS применялся в отношении 11 стран: 6 африканских, 3 центральноамериканских, 1 из Карибского бассейна и 1 с Ближнего Востока. На 2014 год в США на основании TPS проживало порядка 340 000 человек, большинство из них граждане Сальвадора.

Статус TPS облегчает легализацию иммигрантов в США, которые в противном случае оказались бы в неурегулированном положении и без документов, и предоставляет им некоторые права. Приобретение статуса TPS устраняет непосредственную угрозу депортации, облегчает доступ к легальному трудоустройству и получению вознаграждения за труд. Однако в целом, помимо легальной занятости и защиты от депортации, обладатели статуса TPS имеют крайне ограниченные права, в частности у них нет возможности ходатайствовать о легальном статусе для членов своей семьи.

9. Типовая схема проверки беженцев – кандидатов на переселение в США

Государственный департамент осуществляет руководство Программой переселения беженцев и координацию деятельности участвующих в ее реализации иных федеральных органов и неправительственных организаций как за пределами США, так и на территории страны.

Бюро по гражданству и иммиграции США как структурное подразделение Министерства внутренней безопасности обеспечивает защиту американского общества от рисков угроз общественному порядку и национальной безопасности, а также исполняет обязанность в соответствии с законодательством США по преследованию лиц, скрывшихся от правосудия. В частности, бюро проводит проверки по каждому случаю обращения беженцев, желающих переселиться в США. Довольно жестко регламентированный процесс рассмотрения обращений основан на получении всесторонней информации и участии в этом процессе федеральных органов в области разведки, по борьбе с терроризмом и иных правоохранительных органов.

В течение последних нескольких лет Программа переселения беженцев была дополнена сразу несколькими новыми процедурами и механизмами, направленными на восполнение выявленных пробелов в обеспечении безопасности, а сама Программа стала базироваться на риск-ориентированном подходе к вопросу приема беженцев. Партнеры Программы предприняли значительные усилия для повышения эффективности процесса контроля и проверки беженцев. В целом эти меры направлены на повышение уровня защищенности населения США и базируются отчасти на оценке информации, выявлении пробелов и проведении проверочных мероприятий.

Правительство США расширило требования к объему собираемой информации по обращениям беженцев, желающих переехать в США, и теперь значительно большее количество беженцев становятся субъектами углубленной проверки на предмет безопасности. Такие углубленные проверки проводит Министерство внутренней безопасности совместно с Госдепартаментом, а также органы разведывательного сообщества и иные правоохранительные органы. Суть проверок заключается в том, что все получаемые персональные и биометрические данные сверяются с широким спектром информации, содержащейся в иммиграционной, правоохранительной, разведывательной и иных базах данных, включая контртеррористические базы данных, что позволяет подтвердить личность беженца, проверить его на наличие уголовного прошлого или иной компрометирующей информации, а также получить иные потенциально важные сведения. Эта информация помогает составить вопросник для проведения индивидуального собеседования.

Собеседование с беженцем является обязательным мероприятием и, согласно правилам, Бюро по гражданству и иммиграции обязано проводить его очно. Собеседование проводится сотрудником бюро, имеющим специальную подготовку. Недавние дополнения, внесенные в Программу переселения беженцев, предусматривают прохождение сотрудниками бюро дополнительной углубленной подготовки, а также определяют основания для запрета во въезде и общенациональные индикаторы безопасности. В группу по работе с беженцами за рубежом с недавнего времени включаются также сотрудники Управления по борьбе с мошенничеством и обеспечению национальной безопасности, которые непосредственно участвуют в проведении собеседований.

Бюро по гражданству и иммиграции наделено исключительным полномочием по согласованию ходатайства о статусе беженца, и такое согласование дается только после того, как бюро обобщит и проверит результаты всех проведенных проверок на предмет наличия угроз безопасности как со стороны самого заявителя, так и членов его семьи, включенных в ходатайство. Как и для Госдепартамента, отказывающего в выдаче виз, для Бюро по гражданству и иммиграции отклонение ходатайств беженцев по соображениям национальной безопасности является обычной повседневной практикой.

Проведение проверочных мероприятий в отношении беженцев и согласование формы I-590 «Регистрация в качестве беженца» представляет собой лишь часть более широких мероприятий, предусмотренных Программой приема беженцев:

- Госдепартамент США координирует и управляет Программой приема беженцев и играет ведущую роль в определении как предельной численности принимаемых беженцев, так и категорий беженцев, которые принимаются в приоритетном порядке.
- Хотя УВКБ ООН занимается отбором и направлением кандидатов из числа беженцев для их возможного участия в Программе и переселении в США, а также предоставляет значимую информацию об общемировой ситуации с беженцами, ни УВКБ ООН, ни какое бы то ни было другое агентство ООН не имеет права разрешать вопросы безопасности либо разрешать въезд таким лицам в США.
- Негосударственными партнерами Программы приема беженцев за рубежом выступают так называемые центры оказания содействия в переселении (Resettlement Support Centers), которые осуществляют свою деятельность на основании заключаемых с Госдепартаментом соглашений о сотрудничестве и выполняют административные и процессинговые функции, такие как подготовка материалов дел, хранение, сбор данных и т. д. В то же время ни центры оказания содействия в переселении, ни любые другие партнерские организации не имеют полномочия определять право беженца на участие в Программе, либо разрешать вопросы безопасности, либо предоставлять статус беженца или разрешать въезд в США.
- Бюро по гражданству и иммиграции уполномочено проводить персональные очные собеседования со всеми лицами, заявляющими ходатайства, в целях установления оснований для предоставления статуса беженца. Такие собеседования предполагают, в частности, определение того, подпадает ли основной заявитель под определение «беженец», все ли лица, указанные в ходатайстве, имеют право на въезд в США в соответствии с законодательством США, не участвовали ли заявители в преследованиях других людей и может ли бюро в рамках своей компетенции одобрить такое ходатайство.

ПРОВЕРОЧНО-КОНТРОЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ, ПРОВОДИМЫЕ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ ПРИЕМА БЕЖЕНЦЕВ

Проверочно-контрольные мероприятия включают как проверку персональных данных, так и биометрическую проверку и осуществляются на всех стадиях процесса переезда беженца в США. Эти мероприятия начинаются сразу после проведения предварительного собеседования в центрах оказания содействия в переселении, продолжаются на этапе до выезда беженца в США, а также осуществляются по прибытии в США в пунктах пропуска через границу. В рамках этой деятельности выполняются многочисленные проверки персональных и биографических данных, которые первоначально проводят центры оказания содействия в переселении, результаты затем проверяются уполномоченными государственными органами США, которые и выносят окончательное решение. Контрольно-проверочные мероприятия включают в себя:

- Использование информационной Консульской системы контроля и оповещения (Consular Lookout and Support System (CLASS)¹¹, которая администрируется Госдепартаментом США.

Госдепартамент использует данную систему еще на этапе предварительной проверки, проводимой центрами оказания содействия в переселении, для проведения проверки заявителей по именам. Такая проверка включает в себя проверку по первому имени (именам) заявителя, а также вариациям имени, используемым заявителем. Проверка по имени должна быть завершена до проведения собеседования сотрудниками Бюро по гражданству и иммиграции. Эти данные приобщаются к личному делу заявителя. Если во время рассмотрения ходатайства появляются новые персональные данные, требующие дополнительного изучения, бюро запрашивает повторную проверку по Консульской системе контроля и оповещения и откладывает рассмотрение дела до получения соответствующей информации.

- Консультативное заключение по безопасности.

Консультативное заключение по безопасности – это инициируемая Госдепартаментом проверка, проводимая ФБР и иными партнерами разведывательного сообщества. В свою очередь центры оказания содействия в переселении во время проведения предварительной проверки также могут инициировать подготовку консультативного заключения по безопасности в отношении групп лиц и граждан государств, которые по решению Правительства США являются субъектами контроль-

¹¹ CLASS is a DOS name-check database that U.S. government agencies use to access critical information for adjudicating immigration applications. CLASS contains records provided by numerous federal agencies and includes information on persons with previous visa refusals, immigration violations, criminal histories, and terrorism concerns, as well as intelligence information and child support enforcement data. In addition to containing information from DOS sources, sources for information in CLASS includes National Counterterrorism Center (NCTC) and Terrorism Screening Center (TSC) (terrorist watch lists), DHS/CBP's TECS System, Interpol, DEA, HHS and FBI (extracts of the NCIC Wanted Person, Immigration Violator, Foreign Fugitive Files, VGTOF, and the Interstate Identification Index).

но-проверочных мероприятий наивысшего уровня. Консультативное заключение по безопасности должно быть представлено до момента вынесения Бюро по гражданству и иммиграции решения по заявленному ходатайству. Если во время рассмотрения ходатайства обнаруживаются новые персональные или биографические данные, бюро запрашивает новое консультативное заключение по безопасности и до его получения откладывает рассмотрение дела.

- Межведомственная проверка.

Межведомственная проверка проводится в отношении персональных данных лиц, включая имена, даты рождения и иные данные для всех беженцев, подпадающих под определенные возрастные категории. Эти данные собираются центрами оказания содействия в переселении в ходе предварительных проверок, а Бюро по гражданству и иммиграции в свою очередь перенаправляет эти данные в органы разведывательного сообщества, в том числе Национальный контртеррористический центр. Эта проверка проводится с 2008 года и с течением времени стала охватывать больший набор проверяемых сведений; проверка может проводиться неоднократно.

До или к моменту проведения собеседования Бюро по гражданству и иммиграции имеет в своем распоряжении дактокарту и проводит биометрическую проверку, которая предусматривает:

- Проверку по учетам ФБР на предмет уголовного прошлого и предыдущей иммиграционной истории.
- Проверку по Автоматической системе биометрической идентификации Госдепартамента США на предмет имеющейся иммиграционной истории, нарушений в области иммиграции, иных правонарушений, а также угроз национальной безопасности. Наличие информации о лице в данной информационной системе также помогает Таможенно-пограничной службе в пунктах пропуска через границу подтверждать личность въезжающих иностранных граждан.
- Проверку по Автоматизированной системе биометрической идентификации Агентства оборонной криминалистики и биометрии Министерства обороны США. Проверка проводится по данным, полученным в регионах, где обеспечивается значительное военное присутствие. Данная проверка проводится с 2007 года в отношении граждан Ирака и к 2013 году постепенно была распространена на беженцев всех национальностей.

СОБЕСЕДОВАНИЯ, ПРОВОДИМЫЕ БЮРО ПО ГРАЖДАНСТВУ И ИММИГРАЦИИ

Хотя собеседование само по себе и не является системной проверкой, оно тем не менее представляет собой важную часть проверочного процесса. Имеющие специальную подготовку сотрудники бюро, находясь за пределами США, проводят интенсивное очное собеседование со всеми беженцами, планирующими переезд в США, в целях получения информации, на основании которой будет приниматься решение о предоставлении лицу статуса беженца. В ходе собеседования сотрудник бюро:

- подтверждает основные персональные и биографические данные заявителя;
- удостоверяется, что заявителю предоставлен доступ к Программе приема беженцев;
- устанавливает, подвергался ли заявитель преследованиям или имеются достаточные основания полагать, что он может в будущем подвергнуться преследованиям в стране своего гражданства по признаку расы, религии, национальности, членства в социальной группе или политических убеждений;
- удостоверяется, что заявитель имеет право въезда в США и не участвовал в преследовании других лиц;
- удостоверяется, что заявитель не обосновался на постоянной основе в третьем государстве, – в противном случае он лишается права на участие в Программе приема беженцев;
- определяет, может ли быть вынесено положительное решение по ходатайству.

Сотрудник бюро разрабатывает персонифицированный вопросник, цель которого – выяснение информации относительно участия беженца в террористической, преступной деятельности или преследованиях/пытках других лиц, и производит оценку достоверности сведений, предоставленных заявителем. До проведения собеседования сотрудники изучают страновую информацию, включая тренинги с участием сторонних экспертов из разведывательного сообщества, полиции и академических кругов.

ПРОВЕРКА И ИНСПЕКТИРОВАНИЕ СО СТОРОНЫ ТАМОЖЕННО-ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ

Даже если Бюро по гражданству и иммиграции вынесло положительное решение по ходатайству о предоставлении статуса беженца, Таможенно-пограничная служба может обнаружить, что лицо не имеет права на въезд в США. Поэтому лица, планирующие прибыть в США с территории зарубежного государства воздушным транспортом, являются субъектами довъездной проверки, проводимой Таможенно-пограничной службой. Кроме того, инспекторы службы проверяют въезжа-

ющих лиц уже по прибытии в США при пересечении границы в пунктах пропуска, и по результатам проверки принимается окончательное решение о пропуске таких лиц на территорию США.

10. Выдержки из Закона США 1952 года об иммиграции и гражданстве

...

§ 1011. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

(а) В настоящей главе используются следующие термины:

15) «иммигрант» – означает любого иностранного гражданина, за исключением иностранных граждан, являющихся неиммигрантами и относящихся к следующим категориям:

A)(i) посол, государственный министр, кадровый дипломат или консульский работник, аккредитованный зарубежным государством, юридически признаваемый США, ... а также члены семьи такого иностранного гражданина;

...

(B) иностранный гражданин..., имеющий постоянное место жительства в зарубежном государстве, которое он не предполагает покидать, который временно въезжает в США с целью бизнеса или туризма;

(C) иностранный гражданин, следующий транзитом через территорию США, либо иностранный гражданин, имеющий право на транзитный проезд до и от штаб-квартиры ООН в соответствии с Соглашением о размещении штаб-квартиры ООН;

(D)(i) иностранный гражданин, выполняющий обязанности, необходимые для нормального функционирования и обслуживания транспортного средства ... (за исключением рыбопромысловых судов, имеющих порт приписки в США), который въезжает в США временно и исключительно с целью выполнения обязанностей члена экипажа и осуществит выезд из США на морском или воздушном судне, на борту которого он прибыл, либо ином морском или воздушном судне;

E) иностранный гражданин, въезжающий в США в соответствии с Соглашением о торговле и навигации, заключенном между США и государством гражданства такого иностранного гражданина, ... (i) исключительно с целью проведения торговых операций, включая торговлю услугами и технологиями главным образом между США и государством гражданства такого иностранного гражданина...; (ii) исключительно с целью развития и управления предприятием, в которое он осуществил или осуществляет инвестиции крупных капиталовложений;...

(F)(i) иностранный гражданин, имеющий постоянное место жительства в зарубежном государстве, которое он не предполагает покидать, который является учащимся полного курса обучения и который въезжает в США исключительно с целью прохождения такого курса обучения... либо прохождения программы языковой подготовки...;

...

§ 1182. ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, КОТОРЫМ НЕ РАЗРЕШАЕТСЯ ВЪЕЗД

(а) Категории иностранных граждан, не имеющих права на получение визы или въезд

Если не указано иное в соответствии с настоящей главой, иностранные граждане, которым не разрешен въезд в соответствии с нижеследующими параграфами, не имеют права на получение виз и не могут быть допущены в США:

...

(2) Основания, связанные с преступной деятельностью

(H) Лица, занимающиеся торговлей людьми

(i) Общие положения

Иностранного гражданина, совершающего или планирующего совершать преступления, связанные с торговлей людьми в США или за их пределами, либо иностранного гражданина, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он является пособником, подстрекателем либо состоит в сговоре с лицом, занимающимся торговлей людьми в жестоких формах..., не имеет права на въезд в США.

(ii) Бенефициары торговли людьми

За исключением лиц, указанных в подпункте (iii), иностранного гражданина, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он является супругом/супругой, сыном или дочерью иностранного гражданина, не имеющего права на въезд в США в соответствии с подпунктом (i), который в течение 5 предыдущих лет являлся получателем финансовой или иной выгоды от незаконной деятельности такого иностранного гражданина и знал либо обоснованно должен был знать, что

финансовая или иная выгода является результатом противоправной деятельности, не имеет права на въезд в США.

(iii) Исключение для некоторых категорий детей

Положения подпункта (ii) не применяются к сыну или дочери, которые в период получения выгод, указанных в подпункте (ii), были несовершеннолетними детьми.

...

(3) Вопросы безопасности

(А) Общее положение

Иностранец, в отношении которого у сотрудников консульств либо генерального прокурора имеются достаточные основания полагать, что он желает въехать в США с целью заниматься исключительно, в основном либо периодически:

(i) деятельностью

(I) нарушающей законодательство США в сфере борьбы со шпионажем или саботажем, либо

(II) нарушающей законодательство США о запрете экспорта из США товаров, технологий или конфиденциальной информации,

(ii) любой другой незаконной деятельностью либо

(iii) деятельностью, целью которой противодействие или контроль или свержение Правительства США путем применения силы либо иными противозаконными методами,

– подлежит депортации.

(B) Террористическая деятельность

(i) Общее положение

Иностранец, который:

(I) занимался террористической деятельностью;

(II) в отношении которого у сотрудников консульств, генерального прокурора или министра внутренней безопасности имеются достаточные основания полагать, что он занимается либо с высокой степенью вероятности будет заниматься после въезда в США террористической деятельностью...;

(III) подстрекал к террористической деятельности в обстоятельствах, свидетельствующих о намерении причинить смерть или тяжкие телесные повреждения;

(IV) представляет:

(aa) террористическую организацию или

(bb) политическую, социальную или иную группу, поддерживающую или одобряющую террористическую деятельность;

(V) является членом террористической организации, указанной в подпункте (IV);

(VI) является членом террористической организации, за исключением случая, если иностранный гражданин докажет, что он не знал и обоснованно не мог знать, что организация является террористической;

(VII) поддерживает или одобряет террористическую деятельность либо склоняет других лиц к поддержке или одобрению террористической деятельности, либо поддерживает террористическую организацию;

(VIII) получил военную подготовку в организации, которая на момент получения иностранным гражданином такой военной подготовки считалась террористической; или

(IX) является супругом/супругой или ребенком иностранного гражданина, который не имеет права въезда в США по основаниям, предусмотренным настоящим параграфом, если деятельность, за осуществление которой был наложен запрет на въезд, происходила в течение предшествующих 5 лет,

– не имеет права на въезд в США.

...

(E) Лица, принимавшие участие в нацистских преследованиях, геноциде либо в пытках или внесудебных казнях

(i) Участие в нацистских преследованиях

Иностранец, который в период с 23 марта 1933 года по 8 мая 1945 года, под руководством или в сотрудничестве с –

(I) нацистским правительством Германии;

(II) любым правительством на оккупированных вооруженными силами нацистской Германии территориях;

...

(IV) любым правительством, которое являлось союзником нацистской Германии, отдавал приказы, подстрекал, содействовал или иным образом участвовал в преследовании лиц по признаку расы, религии, национальности или политических взглядов, не имеет права на въезд в США.

(ii) Участие в геноциде

Иностранному гражданину, который отдавал приказы, подстрекал, содействовал или иным образом участвовал в геноциде, не имеет права на въезд в США.

(iii) Совершение пыток либо внесудебных казней

Иностранному гражданину, который за пределами США отдавал приказы, подстрекал, содействовал или иным образом участвовал в совершении –

(I) пыток... либо

(II) под прикрытием законодательства любого из иностранных государств, во внесудебных казнях, как это определено в ... Законе США 1991 года о защите жертв пыток, – не имеет права на въезд в США.

(F) Связь с террористической организацией

Иностранному гражданину, который по решению Государственного секретаря США ... признан имеющим связи с террористической организацией и имеет намерение в период пребывания в США заниматься исключительно, в основном или периодически деятельностью, представляющей угрозы благополучию, общественному порядку и национальной безопасности США, не имеет права на въезд в США.

(G) Вербовка либо использование детей-солдат

Иностранному гражданину, который вербует или использует детей-солдат, не имеет права на въезд в США.

...

(9) Ранее высланные иностранные граждане**(A) Отдельные категории ранее высланных иностранных граждан****(i) Въезжающие иностранные граждане**

Иностранному гражданину, в отношении которого было исполнено решение о высылке в порядке, предусмотренном разделами 1225(b)(1) или 1229a настоящего закона, запрещается въезд в течение 5 лет со дня высылки (либо в течение 20 лет в случае, если иностранный гражданин высылался два и более раза, либо постоянно в случае, если иностранный гражданин был осужден за совершение особо тяжкого преступления).

(ii) Иные иностранные граждане

Иностранному гражданину, не указанному в подпункте (i), который –

(I) был выслан в соответствии с разделом 1229a настоящего закона либо с иными законодательными положениями либо

(II) выехал из США до исполнения вынесенного в отношении его решения о высылке, запрещается въезд в течение 10 лет со дня выезда или высылки (либо в течение 20 лет в случае, если иностранный гражданин высылался два и более раза, либо постоянно в случае, если иностранный гражданин был осужден за совершение особо тяжкого преступления).

(iii) Исключение

Подпункты (i) и (ii) не применяются в отношении иностранного гражданина, желающего осуществить въезд в течение срока действия запрета, если до момента посадки за пределами США такого иностранного гражданина на транспортное средство, следующее международным сообщением, либо попытки въезда иностранного гражданина с территории сопредельного государства генеральный прокурор согласовал возможность допуска такого иностранного гражданина.

(B) Незаконно пребывающие иностранные граждане**(i) Общие положения**

Иностранному гражданину (за исключением иностранного гражданина, которому разрешен законный въезд с целью постоянного проживания), который –

(I) незаконно находился в США сроком свыше 180 дней, но не более 1 года, добровольно выехал за пределы США... до начала реализации в отношении его процедур высылки в соответствии с

разделами 1225(b)(1) и 1229a настоящего Закона, запрещается въезд в течение 3 лет со дня выезда или высылки;

(II) незаконно находился в США в течение 1 года и более, запрещается въезд в течение 10 лет со дня выезда или высылки.

(ii) Незаконное пребывание

Для целей настоящего раздела иностранный гражданин считается незаконно пребывающим в США, если такой иностранный гражданин находится на территории США после истечения срока его законного пребывания либо находится на территории США, не имея разрешения на въезд.

...

(d) Временный допуск неиммигрантов

...

(5)(A) Генеральный прокурор может... в соответствии со своими полномочиями разрешить условный кратковременный въезд в США на условиях, устанавливаемых им по итогам рассмотрения каждого конкретного случая, по неотложным гуманитарным соображениям либо по соображениям значительной общественной пользы любому иностранному гражданину, запрашивающему въезд в США, при этом такое условное разрешение не эквивалентно обычному допуску иностранного гражданина в США, и в случае когда генеральный прокурор посчитает, что основания, в силу которых такое условное разрешение было выдано, перестали существовать, то соответствующий иностранный гражданин обязан вернуться либо быть помещен в специальное учреждение, из которого он был освобожден на основании условного разрешения, а его дело продолжать рассматриваться в том же режиме, что и дело любого другого заявителя на въезд в США.

(B) Генеральный прокурор вправе не предоставить условного разрешения на въезд в США иностранному гражданину, являющемуся беженцем, за исключением случая, когда генеральный прокурор установит наличие достаточных оснований, что разрешение условного въезда в США такому иностранному гражданину в большей степени отвечает общественным интересам, чем его допуск в качестве беженца...

...

(C) Незаконно пребывающие иностранные граждане, ранее нарушавшие иммиграционное законодательство

(i) Общее положение

Иностранного гражданина, который

(I) незаконно пребывал в США суммарно более 1 года, либо

(II) в отношении которого выносилось решение о высылке... в соответствии с законодательством и который въезжает или совершает попытку въезда в США без получения разрешения на въезд, не имеет права на въезд в США.

(ii) Исключение

Пункт (i) не применяется в отношении иностранного гражданина, желающего въехать в США по истечении более 10 лет с момента последнего выезда такого иностранного гражданина из США, если до посадки такого иностранного гражданина на борт транспортного средства за пределами США либо попытки получения разрешения на въезд с территории сопредельного государства министром внутренней безопасности дано согласие на въезд в США такого иностранного гражданина.

(iii) Неприменение

Министр внутренней безопасности может принять решение о неприменении пункта (i) в отношении иностранного гражданина, являющегося заявителем в соответствии с Законом о противодействии насилию в отношении женщин, если усматривается причинно-следственная связь между:

(I) нанесением такому иностранному гражданину побоев или жестоким обращением с ней; и

(II) высылкой, выездом такого иностранного гражданина из США, повторным въездом или въездами или попыткой повторного въезда такого иностранного гражданина в США.

§ 1184. РАЗРЕШЕНИЕ ВЪЕЗДА НЕИММИГРАНТАМ

(a) Регулирование

(1) Въезд иностранному гражданину, являющемуся неиммигрантом, в США разрешается на такой срок и на таких условиях, которые определяются нормативными правовыми актами генерального прокурора, включая при необходимости требование о внесении залога, обеспеченного поручительством, на сумму и условиях, определяемых генеральным прокурором, с целью обеспечения, в случае истечения такого срока либо невыполнения условий статуса, в соответствии с которым был

разрешен въезд, ... депортации такого иностранного гражданина из США. Иностранец, которому разрешен въезд в США в безвизовом порядке, ... не имеет права оставаться в США в качестве неиммигранта на срок, превышающий 90 дней с момента въезда.

...

(b) Презумпция правового статуса; письменный отказ

Любой иностранец должен рассматриваться (презумироваться) в качестве иммигранта до тех пор, пока он мотивированно не докажет сотруднику консульства при обращении за получением визы и сотруднику иммиграционного контроля при пересечении границы в пункте пропуска, что он имеет право на приобретение неиммиграционного статуса в порядке, предусмотренном разделом 1101 настоящего закона. Иностранец, являющийся официальным представителем зарубежного государства или международной организации, пользующийся привилегиями, исключениями и иммунитетами в соответствии с Законом об иммунитете международных организаций, ... не может обратиться или получить иммиграционную визу либо въехать в США в качестве иммигранта, за исключением случая, когда он в письменной форме заявит отказ от таких привилегий, исключений и иммунитетов.

...

**§ 1225. ПРОВЕРКА, ПРОВОДИМАЯ ИММИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБОЙ;
УСКОРЕННАЯ ВЫСЫЛКА ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, КОТОРЫМ НЕ РАЗРЕШЕН ВЪЕЗД;
НАПРАВЛЕНИЕ ДЛЯ СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА****(a) Проверка****(2) Безбилетные пассажиры**

Иностранец, не имеющий проездного билета, не вправе получить разрешение на въезд либо быть допущенным в США и подлежит высылке после проверки, проводимой сотрудником иммиграционной службы. По результатам такой проверки в случае, если иностранец выказывает намерение обратиться с ходатайством о предоставлении убежища в соответствии с разделом 1158 настоящего закона, либо заявляет об опасении стать жертвой преследования, сотрудник иммиграционной службы перенаправляет такого иностранца для проведения собеседования. Иностранец, не имеющий проездного билета, может обратиться за убежищем, если будет установлено, что его опасение стать жертвой преследования обосновано. Ни при каких обстоятельствах иностранец, не имеющий проездного билета, не является лицом, осуществляющим законный въезд, также он не имеет права на судебное разбирательство.

(3) Проверка

Все иностранные граждане (включая членов команды транспортного средства), предполагающие въехать в США либо проследовать транзитом через территорию США, подлежат проведению в отношении их проверки сотрудниками иммиграционной службы.

...

(5) Заявления

От лица, желающего въехать в США, сотрудник иммиграционной службы может потребовать предоставить под присягой информацию относительно целей и намерений въезда такого лица в США, включая информацию о предполагаемом сроке пребывания, намерении проживать постоянно или приобрести гражданство США, а также относительно действующего в отношении такого лица запрета на въезд.

(b) Проверка лиц, желающих въехать в США**(1) Проверка иностранных граждан, прибывающих в США, а также иных иностранных граждан, которым въезд в США не разрешен****(A) Контрольные мероприятия****(i) Общее положение**

В случае если сотрудник иммиграционной службы установит, что иностранец (за исключением иностранца, указанного в подпункте (F)), въезжающий в США, либо указанный в подпараграфе (iii) не имеет права на въезд в США, в соответствии с разделом 1182... настоящего закона, сотрудник иммиграционной службы заявляет иностранному гражданину требование покинуть территорию США без последующего судебного рассмотрения или пересмотра, за исключением случая, когда иностранец выражает намерение ходатайствовать об убежище либо высказывает опасение стать жертвой преследования.

(ii) Ходатайство об убежище

В случае если сотрудник иммиграционной службы установит, что иностранный гражданин (за исключением иностранного гражданина, указанного в подпункте (F)), въезжающий в США, либо указанный в подпараграфе (iii) не имеет права на въезд в США, в соответствии с разделом 1182... настоящего закона, и иностранный гражданин выражает намерение ходатайствовать об убежище либо высказывает опасение стать жертвой преследования, сотрудник иммиграционной службы перенаправляет такого иностранного гражданина для проведения собеседования сотрудником по вопросам убежища в соответствии с подпунктом (B).

...

(B) Собеседование по вопросу убежища

(i) Проведение собеседования сотрудником по вопросам убежища

Сотрудник по вопросам убежища проводит собеседование с иностранными гражданами, указанными в подпункте (A)(ii), в пункте пропуска через границу либо в ином месте, определяемом генеральным прокурором.

(ii) Перенаправление отдельных иностранных граждан

В случае если сотрудник на момент проведения собеседования установит, что иностранный гражданин обоснованно опасается стать жертвой преследования..., такой иностранный гражданин подлежит помещению в специальное учреждение для дальнейшего рассмотрения его ходатайства об убежище.

iii) Высылка без проведения дальнейшего собеседования в случае, если опасение стать жертвой преследования является необоснованным

(I) Общее положение

В случае если сотрудник установит, что опасение иностранного гражданина стать жертвой преследования необоснованно, он заявляет иностранному гражданину требование покинуть территорию США без последующего судебного рассмотрения или пересмотра.

...

(IV) Обязательность помещения в специальное учреждение

Иностранного гражданина, в отношении которого проводится проверка обоснованности заявленного им опасения стать жертвой преследования, помещают в специальное учреждение до принятия окончательного решения, а в случае если такое опасение не подтвердилось, до момента высылки из страны.

...

(v) Разъяснение термина «обоснованное опасение стать жертвой преследования»

В целях настоящего параграфа термин «обоснованное опасение стать жертвой преследования» означает, что существует высокая вероятность, с учетом степени достоверности показаний, данных иностранным гражданином в обоснование своего заявления, а также иных обстоятельств, установленных сотрудником по вопросам убежища, что такому иностранному гражданину может быть предоставлено право на убежище...

...

(E) Разъяснение термина «сотрудник по вопросам убежища»

Применительно к настоящему параграфу термин «сотрудник по вопросам убежища» означает сотрудника иммиграционной службы, который –

(i) имеет профессиональную подготовку в области страноведения, законодательства в сфере убежища и техники проведения собеседований, сопоставимой с уровнем подготовки штатных специалистов, рассматривающих ходатайства об убежище...;

(ii) находится в подчинении сотрудника, соответствующего требованиям, установленным в подпункте (i), и имеющего значительный опыт рассмотрения ходатайств об убежище.

(F) Исключение

Подпараграф (A) не применяется в отношении иностранного гражданина, являющегося уроженцем или гражданином государства Западного полушария, с правительством которого США не имеют полноценных дипломатических отношений и который прибыл в воздушный пункт пропуска.

...

§ 1227. ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ДЕПОРТАЦИИ

(а) Категории иностранных граждан, подлежащих депортации

Иностранный гражданин (в том числе член команды транспортного средства), который находится или которому разрешен въезд в США, на основании решения генерального прокурора подлежит высылке, если такой иностранный гражданин относится к одной из перечисленных ниже категорий иностранных граждан, подлежащих депортации:

(1) Лица, признанные не имеющими права пребывания на момент въезда или в период определения правового статуса, либо лица, нарушающие условия правового статуса

(А) Лица, признанные не имеющими права пребывания

Иностранный гражданин, который на момент въезда или определения его правового статуса относился к одной или нескольким категориям иностранных граждан, признанных не имеющими права пребывания в соответствии с законом, действующим на период принятия такого решения, подлежит депортации.

(В) Пребывание с нарушением закона

Иностранный гражданин, пребывающий в США в нарушение положений настоящей главы либо положений любого иного закона США, либо чья неиммиграционная виза (либо иной документ, дающий право въезда в США в качестве неиммигранта) была аннулирована..., подлежит депортации.

(С) Нарушение условий неиммиграционного статуса либо условий въезда

(i) Лица, нарушившие условия неиммиграционного статуса

Иностранный гражданин, въехавший не с целью иммиграции, не подтвердивший свой неиммиграционный статус, послуживший основанием для въезда, ...либо не выполнивший условий такого статуса, подлежит депортации.

(ii) Лица, нарушившие условия въезда

Иностранный гражданин, не выполнивший условий и требований, которые он обязан был выполнить в соответствии с разделом 1182(g) настоящего закона, если это подтверждено министром здравоохранения и социальных услуг, подлежит депортации.

(D) Прекращение действия разрешения на постоянное проживание

(i) Общее положение

Иностранный гражданин, которому предоставлен статус постоянного проживания при соблюдении определенных условий в соответствии с разделом 1186 настоящего закона... (иностранные граждане, являющиеся супругом/супругой, детьми, а также иностранные граждане – предприниматели), если такой статус был прекращен в соответствии с положениями указанного раздела, подлежит депортации.

(E) Контрабанда

(i) Общее положение

Иностранный гражданин, который до въезда, в момент въезда либо в течение 5 лет с момента въезда сознательно поощрял, принуждал, подстрекал, содействовал или иным образом способствовал другому иностранному гражданину во въезде или попытке въезда в США в нарушение требований закона, подлежит депортации.

(ii) Специальное правило, применяемое в случае воссоединения семьи

Пункт (i) не применяется в случае иностранного гражданина, который являлся законным иммигрантом, физически находился на территории США на 5 мая 1988 года и заявляет ходатайство о въезде в качестве близкого родственника..., если такой иностранный гражданин в период до 5 мая 1988 года поощрял, принуждал, подстрекал, содействовал или иным образом способствовал незаконному въезду в США только своим супруге/супругу, родителю, сыну или дочери, но не иным лицам.

...

(G) Брачное мошенничество

Иностранный гражданин считается подлежащим депортации как получивший визу либо иной документ мошенническим путем и находящийся на территории США в нарушение положений настоящей главы (как это определено в подпараграфе (B)), если:

(i) иностранный гражданин получил разрешение на въезд в США на основании иммиграционной визы либо иного документа, предоставленного на основании брака, заключенного менее чем за 2 года до въезда такого иностранного гражданина, и который в течение 2 лет после въезда данного

иностранного гражданина в США официально аннулирован или прекращен, за исключением случая, когда иностранный гражданин докажет..., что такой брак не был заключен с целью уклонения от исполнения иммиграционного законодательства, или

(ii) у генерального прокурора имеются достаточные основания полагать, что иностранный гражданин не исполнил либо отказался от исполнения брачного контракта, который был заключен с целью получения иностранным гражданином права на въезд в США в качестве иммигранта.

(H) Освобождение от ответственности для отдельных нарушений

Положения настоящего параграфа, касающиеся высылки иностранных граждан с территории США по основанию отсутствия у них права на въезд на момент въезда, независимо от того, совершены такие действия умышленно или невиновно, могут, по решению генерального прокурора, не применяться в отношении любого иностранного гражданина..., который:

(i)(I) является супругом/супругой, родителем, сыном или дочерью гражданина США либо иностранного гражданина, законно въехавшего в США для постоянного проживания; и

(II) являлся владельцем иммиграционной визы либо эквивалентного документа и имел законное право на въезд в США на момент такого въезда, за исключением случаев, когда признание лица не имеющим права на въезд в США явилось прямым следствием мошеннических действий или предоставления заведомо ложных сведений;

(ii) заявляет ходатайство в порядке, предусмотренном Законом о борьбе с насилием против женщин.

...

(2) Преступления

(A) Преступления общего характера

(i) Преступления против нравственности

Иностранец, который

(I) осужден за преступление, затрагивающее нравственность и совершенное в течение 5 лет (либо 10 лет (для отдельных случаев)) после въезда в США, и

(II) осужден за преступление, за совершение которого может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок от 1 года,
– подлежит депортации.

(ii) Множественность судимостей

Иностранец, который в период после въезда в США осужден за совершение двух и более преступлений, затрагивающих нравственность, но не охватываемых единой схемой преступного поведения, независимо от того, связано назначенное наказание с лишением свободы или нет..., подлежит депортации.

(iii) Особо тяжкое преступление

Иностранец, осужденный за совершение особо тяжкого преступления в период после въезда в США, подлежит депортации.

(iv) Соккрытие от иммиграционного контроля

Иностранец, осужденный за неправомерные действия, связанные с сокрытием от сотрудников иммиграционного контроля с использованием автотранспортных средств, движущихся с превышением разрешенной скорости, подлежит депортации.

...

(vi) Подпараграфы (i), (ii), (iii) и (iv) не применяются в случае, если иностранный гражданин, осужденный за перечисленные преступления, полностью и безоговорочно помилован Президентом США либо губернатором штата.

(B) Запрещенные вещества

(i) Судимость

Иностранец, осужденный в период после въезда в США за нарушение либо покушение на нарушение любого закона или нормативного правового акта штата, США либо иностранного государства по вопросу противодействия обороту запрещенных веществ, за исключением единичного преступления, связанного с владением для личного использования 30 и менее граммами марихуаны, подлежит депортации.

(ii) Лица, злоупотребляющие наркотиками, и наркоманы

Иностранец, гражданин, который в период после въезда в США злоупотреблял наркотиками или являлся наркозависимым, подлежит депортации.

(C) Преступления, связанные с огнестрельным оружием

Иностранец, гражданин, который в период после въезда в США осужден за приобретение, продажу, выставление на продажу, обмен, использование, владение или ношение, либо покушение на приобретение, продажу, выставление на продажу, обмен, использование, владение или ношение оружия (его части либо аксессуара), являющегося огнестрельным или обладающего разрушительными характеристиками, в нарушение действующего законодательства, подлежит депортации.

(D) Иные преступления

Иностранец, гражданин, осужденный (и приговор вступил в силу) за, либо покушение на:

– совершение преступлений, связанных со шпионской деятельностью, саботажем, изменой и выступлением против государственной власти, срок лишения свободы за которые составляет от 5 лет и более;

...

– нарушение положений Закона о выборочной военной службе и Закона о запрете торговли с врагом;

...

– подлежит депортации.

(E) Преступления, связанные с домашним насилием, преследованием..., преступления против детей**(i) Домашнее насилие, преследование, неправомерные действия в отношении детей**

Иностранец, гражданин, который в период после въезда в США осужден за преступление, связанное с домашним насилием, преследованием, насилием в отношении ребенка, постановкой ребенка в ситуацию социального сиротства и безнадзорности, подлежит депортации.

(F) Торговля людьми

Иностранец, гражданин, указанный в разделе 1182(a)(2)(H) настоящего закона, подлежит депортации.

(3) Неисполнение требования о регистрации и фальсификация документов**(A) Смена адреса**

Иностранец, гражданин, не выполнивший требование раздела 1305 настоящего закона, подлежит депортации, за исключением случая, когда иностранец, гражданин докажет, что такое неисполнение произошло по уважительным причинам или было неумышленным.

(B) Неисполнение требования о регистрации или фальсификация документов

Иностранец, гражданин, который был осужден:

(i) в соответствии с разделом 1306(c) настоящего закона либо в соответствии с Законом о регистрации иностранных граждан, 1940,

(ii) за нарушение либо попытку нарушения или планирование нарушения положений Закона о регистрации иностранных агентов, 1938..., либо

(iii) за совершение, либо попытку совершения или планирование совершения мошеннических действий и злоупотреблений в сфере обращения виз, разрешений и иных разрешительных документов,

– подлежит депортации.

...

(D) Ложное заявление о принадлежности к гражданству**(i) Общее положение**

Иностранец, гражданин, ложно заявляющий либо ложно заявивший о себе как о гражданине США, независимо от цели либо с целью получения льгот, предусмотренных настоящим законом либо федеральными законами или законами штатов, подлежит депортации.

(ii) Исключение

Иностранец, гражданин, сделавший заявление в соответствии с подпунктом (i), каждый из родителей (естественных или приемных) которого является или являлся гражданином США (по рождению либо в порядке натурализации), а сам иностранец, гражданин постоянно проживал в США до

достижения 16-летнего возраста и на момент заявления обоснованно полагал, что он является гражданином США, такой иностранный гражданин не является подлежащим депортации в соответствии с положениями настоящего подраздела.

(4) Национальная безопасность

(A) Общее положение

Иностранец, занимавшийся, вовлеченный или занимающийся в период после въезда в страну:

(i) деятельностью, связанной с нарушением законодательства США о противодействии шпионской деятельности либо саботажу, либо деятельностью, нарушающей или направленной на уклонение от исполнения законодательства о запрете экспорта из США товаров, технологий либо конфиденциальной информации,

(ii) любой преступной деятельностью, представляющей угрозу общественному порядку или национальной безопасности, или

(iii) любой деятельностью, целью которой является противодействие, контроль либо свержение Правительства США с применением силы или иными незаконными способами,
– подлежит депортации.

(B) Террористическая деятельность

Иностранец, указанный в подпунктах (B) или (F) раздела 1182(a)(3) настоящего закона, подлежит депортации.

(C) Международная политика

(i) Общее положение

Иностранец, чье пребывание или деятельность на территории США, по мнению Государственного секретаря США, может потенциально иметь серьезные неблагоприятные последствия для внешней политики США, подлежит депортации.

...

(D) Участие в нацистских преследованиях, геноциде либо в совершении пыток или внесудебных казней

Иностранец, указанный в параграфах (i), (ii) или (iii) раздела 1182(a)(3)(E) настоящего закона, подлежит депортации.

...

(F) Вербовка или использование детей-солдат

Иностранец, осуществлявший вербовку или использовавший детей-солдат..., подлежит депортации.

...

(6) Незаконные избиратели

(A) Общее положение

Иностранец, незаконно участвовавший в голосовании, подлежит депортации.

...

(7) Освобождение от ответственности жертв домашнего насилия

(A) Общее положение

Генеральный прокурор не связан решением суда по уголовным делам и может не применять положение параграфа (2)(E)(i) (по преступлениям, связанным с домашним насилием и преследованием) ...

...

§ 1254A. ВРЕМЕННЫЙ ЗАЩИЩЕННЫЙ СТАТУС (TPS)

(a) Предоставление статуса

(1) Общие положения

В случае если лицо является гражданином иностранного государства, включенного в перечень в соответствии с подразделом (b) (либо в случае лица без гражданства, имеющего постоянное место жительства на территории такого государства), и отвечает требованиям подраздела (c), генеральный прокурор в соответствии с настоящим разделом –

(A) может предоставить такому иностранному гражданину временный защищенный статус в Соединенных Штатах Америки, и такой иностранный гражданин не может быть выслан из США в течение срока действия такого статуса и

(B) разрешает иностранному гражданину осуществление трудовой деятельности в США с выдчей соответствующего разрешения на работу.

(2) Срок действия разрешения на работу

Разрешение на работу, выданное в соответствии с настоящим разделом, является действительным в течение срока действия предоставленного временного защищенного статуса.

(3) Уведомление

(A) Иностранному гражданину уведомляется о предоставлении временного защищенного статуса.

...

(D) Уведомления делаются на том языке и в той форме, которые понятны иностранному гражданину.

...

(5) Разъяснение

Ничто в настоящем разделе не может считаться дающим генеральному прокурору право отказать во временном защищенном статусе на основании иммиграционного статуса иностранного гражданина, либо требовать от иностранного гражданина в качестве условия предоставления такого временного защищенного статуса отказа от неиммиграционного или любого иного статуса, либо отказа от иных прав, предусмотренных настоящим разделом. Предоставление временного защищенного статуса в соответствии с настоящим разделом не является несовместимым с предоставлением неиммиграционного статуса в соответствии с настоящей главой.

(b) Включение государств в соответствующий перечень

(1) Общие положения

Генеральный прокурор по итогам консультаций с компетентными государственными органами может включить в соответствующий перечень любое иностранное государство (либо часть иностранного государства), если:

(A) генеральный прокурор полагает, что в государстве происходит вооруженный конфликт и в этой связи требование о возвращении лиц, являющихся гражданами такого государства, на его территорию (либо часть территории) будет связано с серьезной угрозой их личной безопасности;

(B) генеральный прокурор полагает, что:

(i) на территории государства произошло землетрясение, наводнение, засуха, эпидемия либо иная экологическая катастрофа, влекущая существенное временное нарушение условий жизни в затронутом районе,

(ii) иностранное государство временно не в состоянии адекватно обеспечивать возвращение на свою территорию собственных граждан... либо

(C) генеральный прокурор полагает, что в иностранном государстве сложились временные экстраординарные условия, препятствующие безопасному возвращению в страну его граждан, при условии, что разрешение иностранным гражданам временно оставаться на территории США не противоречит национальным интересам США.

Решение о включении иностранного государства в соответствующий перечень подлежит опубликованию в Федеральном Регистре. В данном решении также указывается ориентировочное число иностранных граждан, имеющих право на получение временного защищенного статуса, и их текущий иммиграционный статус в США.

(2) Срок действия решения о включении иностранного государства в перечень

...

В целях настоящего раздела первоначальный период действия решения... составляет не менее 6, но не более 18 месяцев.

...

(c) Иностранцы граждане, имеющие право на временный защищенный статус

(1) Общие положения

(A) Граждане государств, включенных в перечень

В соответствии с параграфом (3) лицо, являющееся гражданином государства, включенного в перечень в соответствии с подпунктом (b)(1) (либо в случае с лицом без гражданства, имеющим

постоянное место жительства на территории такого государства), соответствует требованиям настоящего параграфа, если:

- (i) иностранный гражданин в течение длительного времени физически находился в США в момент первого включения государства его гражданства в соответствующий перечень;
- (ii) иностранный гражданин длительно проживал в США на дату, определяемую генеральным прокурором;
- (iii) иностранному гражданину разрешен въезд в качестве иммигранта и в отношении его не действует запрет на получение временного защищенного статуса и
- (iv) в соответствии с установленной процедурой иностранный гражданин зарегистрировался для получения временного защищенного статуса в соответствии с настоящим разделом в течение регистрационного периода не менее чем в 180 дней.

(В) Регистрационная пошлина

Генеральный прокурор может установить пошлину за регистрацию (в том числе и за выдачу разрешения на работу в соответствии с настоящим разделом). Размер такой пошлины не может превышать 50 долларов....

...

(В) Иностранцы граждане, которым не предоставляется временный защищенный статус

Иностранному гражданину временный защищенный статус не предоставляется, если:

- (i) он был осужден за любое тяжкое преступление либо за два и более преступлений средней тяжести, совершенных на территории США, и
- (ii) иностранный гражданин соответствует описанию раздела 1158(b)(2)(A) настоящего закона (а именно:

- приказывал, подстрекал, помогал или иным образом участвовал в преследовании любого лица по признаку расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- был осужден вступившим в силу решением суда за совершение особо тяжкого преступления, представляющего угрозу обществу;
- имеются достаточные основания полагать, что иностранный гражданин совершил тяжкое неополитическое преступление за пределами США до въезда в США;
- имеются достаточные основания полагать, что иностранный гражданин представляет угрозу безопасности США;
- осуществлял действия террористического толка;
- иностранный гражданин прочно обосновался в стране, не являющейся страной его гражданства, до прибытия в США).

(3) Аннулирование временного защищенного статуса

Генеральный прокурор аннулирует временный защищенный статус, предоставленный иностранному гражданину в соответствии с настоящим разделом, если:

- (A) генеральный прокурор полагает, что иностранный гражданин фактически не имеет права на данный статус в соответствии с настоящим разделом;
- (B) за исключением случаев, предусмотренных параграфом (4) и подпараграфом (f)(3), иностранный гражданин постоянно не находился на территории США с момента, когда ему впервые был предоставлен такой статус, либо
- (C) иностранный гражданин без уважительных причин не осуществил ежегодную регистрацию в конце очередного 12-месячного периода после предоставления ему такого статуса

(4) Краткосрочные, несистематические и непреднамеренные выезды за пределы США и некоторые иные случаи отсутствия

(A) В целях параграфов (1)(A)(i) и (3)(B) иностранный гражданин не считается нарушившим требование о постоянном физическом пребывании в США в случае краткосрочного, несистематического и непреднамеренного отсутствия в США, независимо от того, было ли такое отсутствие разрешено или нет.

(B) В целях параграфа (1)(A)(ii) иностранный гражданин не считается нарушившим требование о постоянном проживании в США в связи с краткосрочным, несистематическим и непреднамеренным отсутствием, указанным в подпараграфе (A), либо вследствие краткосрочного временного выезда за рубеж, обусловленного обстоятельствами, не зависящими от иностранного гражданина.

...

(4) Задержание и помещение иностранного гражданина в специальное учреждение

Иностранному гражданину, которому предоставлен временный защищенный статус в соответствии с настоящим разделом, не может быть задержан и помещен в специальное учреждение на основании его действующего иммиграционного статуса в США.

(е) Отношение срока действия временного защищенного статуса к отмене высылки

Срок действия предоставляемого в соответствии с настоящим разделом иностранному гражданину временного защищенного статуса не засчитывается в период физического пребывания иностранного гражданина в США для целей, предусмотренных разделом 1229b(a)¹² настоящего закона...

...

(f) Льготы и правовое положение в течение действия временного защищенного статуса

В течение действия временного защищенного статуса:

- (1) иностранный гражданин не считается по закону постоянно проживающим в США;
- (2) иностранный гражданин может быть признан не имеющим права на получение региональной помощи на уровне штата или муниципалитета;
- (3) иностранный гражданин может выезжать за границу на основании заранее получаемого согласия генерального прокурора и
- (4) иностранный гражданин рассматривается как имеющий законный неиммиграционный статус.

...

§ 1305. УВЕДОМЛЕНИЕ О СМЕНЕ АДРЕСА**(а) Уведомление о смене адреса**

Иностранному гражданину, который в соответствии с настоящей главой должен быть зарегистрирован, находясь на территории США, обязан уведомить генерального прокурора в письменной форме о каждом случае смены адреса с указанием нового адреса в течение 10 дней с момента такой смены, а также предоставить дополнительную информацию, которая может быть запрошена генеральным прокурором в рамках его компетенции.

...

§ 1306. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**(а) Умышленное неисполнение требования о регистрации**

Иностранному гражданину, обязанный обратиться за регистрацией и пройти процедуру дактилоскопирования, который умышленно не исполнил либо отказался обращаться за регистрацией или дактилоскопированием, а также родитель или опекун, обязанный обратиться за регистрацией иностранного гражданина, который не исполнил либо отказался обращаться за регистрацией такого иностранного гражданина, является виновным в совершении менее тяжкого преступления, за которое может быть назначено наказание в виде штрафа размером до 1 000 долларов либо лишения свободы на срок до 6 месяцев, либо применены оба вида наказания одновременно.

(b) Неисполнение требования об уведомлении о смене адреса

Иностранному гражданину или родителю или опекуну иностранного гражданина, пребывающего в США, не исполнивший требование о направлении письменного уведомления генеральному прокурору в соответствии с разделом 1305 настоящего закона, является виновным в совершении менее тяжкого преступления, за которое может быть назначено наказание в виде штрафа до 200 долларов либо лишения свободы на срок до 30 дней, либо применены оба вида наказания одновременно. Независимо от привлечения к ответственности и понесенного наказания иностранный гражданин, не исполнивший требование о направлении письменного уведомления в соответствии с разделом 1305 настоящего закона, должен быть взят под стражу и выслан из страны, за исключением случая, если такой иностранный гражданин не докажет, что неисполнение произошло по уважительным причинам либо совершено неумышленно.

¹² § 1229b

(а) Отмена высылки для отдельных категорий постоянно проживающих иностранных граждан

Генеральный прокурор вправе отменить высылку иностранного гражданина, подлежащего депортации из США, если такой иностранный гражданин:

- (1) был законно допущен в США с целью постоянного проживания на срок не менее 5 лет;
- (2) постоянно проживает в США в течение 7 лет с момента въезда независимо от статуса и
- (3) не был осужден за совершение особо тяжкого преступления.

(с) Ложные заявления

Иностранец или родитель или опекун, подавший заявление о регистрации, содержащее заведомо ложные сведения, либо получивший или совершивший попытку получения регистрации на себя или иное лицо путем совершения мошеннических действий, является виновным в совершении менее тяжкого преступления, за которое может быть назначено наказание в виде штрафа в размере до 1 000 долларов, либо лишение свободы на срок до 6 месяцев, либо применены оба вида наказания одновременно; при этом иностранец, осужденный за данное преступление, по распоряжению генерального прокурора подлежит взятию под стражу и высылке из страны.

(d) Подделка документов

Иностранному гражданину, который в противоправных целях путем фотографирования, печатания, проставления оттисков и штампов или иными способами осуществляет изготовление поддельного сертификата о регистрации иностранного гражданина или регистрационной карточки иностранного гражданина или иной цветной имитации указанных документов, ... может быть назначено наказание в виде штрафа до 5 000 долларов либо лишения свободы на срок до 5 лет, либо применены оба вида наказания одновременно.

КОРОЛЕВСТВО БЕЛЬГИЯ¹³

1. Процедуры контроля в сфере миграции

В целях контроля и обеспечения выполнения мигрантами требований выдаваемых им виз и/или разрешения на пребывание в Бельгии, а также выявления нерегулярных мигрантов разработан целый комплекс различных мер. Различают четыре основных типа таких мер.

ЗАДЕРЖАНИЕ НЕРЕГУЛЯРНЫХ МИГРАНТОВ И КОНТРОЛЬ НА УЛИЦАХ

Для выявления нерегулярных мигрантов, следующих транзитом или пребывающих в Бельгии, местная полиция организует и проводит спонтанные контрольные мероприятия. Такие мероприятия могут осуществляться по всей стране, однако особое внимание уделяется так называемым горячим точкам. Так, например, с момента ликвидации лагеря нерегулярных мигрантов в Сангатте (Франция) желающие попасть в Великобританию нерегулярные мигранты все в большем количестве скапливаются в окрестностях портов Остенде и Зебрюгге. В случае если полиция обнаруживает лицо, незаконно пребывающее на территории Бельгии, немедленно уведомляется Бюро «С» (по нелегальным операциям, именуемое также «Постоянное подразделение»), которое выносит административное/исполнительное решение. Бюро «С» также обеспечивает полиции административную поддержку в ходе проведения контрольных мероприятий (как объявленных, так и спонтанных) либо в ходе массовых акций, привлекающих большое число иностранных граждан (например, футбольных матчей, музыкальных фестивалей и т. д.). В случае если полиция или социальная инспекция считает необходимым, к таким мероприятиям с целью оказания помощи и применения ускоренной процедуры может привлекаться Судебный комитет. На основании административного рапорта полиции Бюро «С» проверяет иммиграционный статус иностранного гражданина, являющегося объектом контроля, используя данные имеющихся персональных учетов. О результатах проверки полиция уведомляется в возможно короткие сроки. В случае если иностранный гражданин законно находится в Бельгии либо реализация решения в отношении его отсрочена, полиция немедленно освобождает такого иностранного гражданина.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ПО АДРЕСУ ПРЕБЫВАНИЯ В ЦЕЛЯХ НЕДОПУЩЕНИЯ ПРЕВЫШЕНИЯ СРОКА ПРЕБЫВАНИЯ

Контроль по месту нахождения иностранного гражданина проводится также в случае, если иностранный гражданин получает предписание покинуть территорию Бельгии. Полиция проводит подобные проверки по запросам Бюро «С». Если иностранный гражданин не выполняет требование предписания о выезде, глава местного муниципалитета уведомляет об этом соответствующие уполномоченные органы. Сотрудники полиции проверяют адрес нахождения такого иностранного гражданина для того, чтобы осуществить процедуру высылки. В течение 2010 года в Бюро «С» на исполнении находилось 1 405 подобных дел. В 40 % (557 случаев) проводилась проверка по адресу. В 60 % (848 случаев) проверка по адресу не проводилась, так как осуществить высылку не представлялось возможным. Из 557 случаев в 233 случаях полиция произвела аресты иностранных граждан, из которых 137 случаев завершились успешной высылкой иностранных граждан за пределы Бельгии. Самая большая сложность при проведении контроля по месту пребывания – это организация взаимодействия с полицией (которая требует существенного совершенствования) для того, чтобы такие проверки проводились с большей частотой и регулярностью. Для повышения привлекательности механизма добровольного возвращения и недопущения превышения сроков пребывания, указанных в визе, была разработана специальная программа SEFOR. Этот проект направлен на повышение информированности мигрантов с тем, чтобы они выезжали из Бельгии на добровольной основе после получения предписания покинуть территорию страны. При разработке мероприятий проекта учитывались положения Директивы ЕС о возвращении (Директива Европейского парламента и Совета № 2008/115/ЕС от 16 декабря 2008 года об общих стандартах и процедурах государств-членов по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих государств).

МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ НЕЗАКОННОГО ТРУДОУСТРОЙСТВА

Любой работодатель, привлекающий нерегулярных мигрантов, является объектом финансовых санкций. Такие меры наказания, как правило, применяются по итогам проверок рабочих мест, проводимых социальной инспекцией в соответствии с Законом от 30.04.1999 «О привлечении к трудовой деятельности иностранных работников». Этот закон различает два вида неправомерного

¹³ По информации, предоставленной MOM Бельгии.

поведения: незаконное привлечение к трудовой деятельности законно пребывающих иностранных граждан (статья 12, параграф 2) и, соответственно, незаконное привлечение к трудовой деятельности незаконно находящихся в стране иностранных граждан (статья 12, параграф 1). Иностранец, не имеющий разрешения на работу и разрешения на проживание, рискует получить предписание покинуть территорию Бельгии либо быть помещенным в специальное учреждение (миграционный центр) до момента осуществления высылки в государство происхождения. В Бельгии борьба с незаконной занятостью и мошенничеством в социальной сфере осуществляется федеральными социальными инспекциями: по социальному страхованию, по труду и инспекцией Национальной службы занятости. Что касается выявления незаконно работающих иностранных граждан, то этим занимаются службы четырех региональных и местных структур (регион Валлон, регион Брюссель-столичный, Министерство фламандских сообществ и местная немецкоговорящая община). Эти же структуры в общем случае компетентны выдавать иностранным гражданам разрешения на работу. В соответствии с Законом от 27.12.2006 (статья 312) был создан Департамент информации и социальных исследований, задачей которого является координация деятельности всех ранее названных инспекционных инстанций и оказание им информационной поддержки. Департамент также отвечает за разработку протоколов о взаимодействии между федеральным правительством и регионами по организации противодействия незаконной занятости и мошенничеству в социальной сфере. В частности, на основании собранной и обобщенной информации, поступающей от различных инспекций, департамент разрабатывает планы действий, четко ориентированные на конкретные сектора, а также готовит предложения в заинтересованные органы по совершенствованию законодательства в данной области и проводит оценку соответствующих законопроектов.

МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ МОШЕННИЧЕСТВУ В СФЕРЕ ПРОЖИВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛЬГИИ

В ходе борьбы с нерегулярной миграцией бельгийские власти все чаще сталкиваются с так называемой псевдoreгулярной миграцией. В деле выявления вероятных мошеннических действий, имеющих отношение к идентификации личности, семейному положению и т. д., особое значение имеет специальный отдел по борьбе с мошенничеством в сфере проживания иностранных граждан, созданный в структуре Бюро по иммиграции, при этом одновременно углубляется взаимодействие между различными организациями, компетентными в сфере борьбы с нерегулярной миграцией, особенно в рамках проекта «Европа». Начиная с 2006 года ключевой функцией отдела по борьбе с мошенничеством является вынесение решений об аннулировании разрешения на проживание на основании установленного факта мошеннических действий со стороны иностранного гражданина. Отдел занимается исключительно иностранными гражданами, которые уже получили разрешение на проживание. Мошеннические действия, расследуемые данным отделом, можно разделить на четыре категории.

К первой категории относятся мошенничества, выявленные после регуляризации правового статуса. Было выяснено, что отдельные иностранные граждане, получившие разрешение на проживание, предоставили для этого ложные сведения и/или поддельные документы.

Вторая категория связана с подделкой или изменением документа, удостоверяющего личность гражданина ЕС. Такие иностранные граждане представляются гражданами одного из государств Евросоюза для того, чтобы иметь возможность пользоваться преимуществами, которые предоставляет такой статус (свобода передвижения в рамках ЕС, расширенные права при воссоединении семей, социальное обеспечение, доступ к рынку труда и т. д.). Мошенничество вскрывается в случае, когда мигрант имеет на руках удостоверяющий личность документ, выданный на лицо, отличное от того, которое было указано в первоначальном заявлении лица либо в информации, предоставленной полицией.

Третья категория мошеннических действий связана с семейным положением (фиктивный брак или объявление брака недействительным). Применительно к Бельгии заключение брака с легальным резидентом (независимо от того, является он гражданином Бельгии или нет) дает право пребывания на территории страны. Данное право по своей природе близко праву на постоянное проживание в Бельгии. На практике это означает, что с истечением срока действия разрешения на работу прекращается и срок законного пребывания в Бельгии супруга/партнера такого лица.

И наконец, отдел по борьбе с мошенничеством принимает решение об аннулировании статуса проживания после того, как у иностранного гражданина аннулирован ранее предоставленный статус беженца.

В течение 2010 года отделом вынесено 2 598 решений, в 203 случаях были отозваны разрешения на проживание. За тот же период отделом было прекращено пребывание в Бельгии 81 иностранного гражданина, осужденного за брачные мошенничества. Суды признают недействительными фиктивные браки, заключенные только для получения разрешения на проживание. В основном это касается граждан Марокко и Турции (по 32 случая). К выявлению случаев мошенничества и поиску

доказательств подключено сразу несколько различных структур. В прошлом многие местные власти сталкивались с разнообразными проявлениями противоправного поведения иностранных граждан, которые использовали поддельные или исправленные документы, удостоверяющие личность граждан государств – членов ЕС, с целью регистрации в бельгийских муниципалитетах.

Для консолидации усилий различных структур Бюро по иммиграции разработало так называемый проект «Европа», в рамках которого удалось организовать совместную деятельность местных властей, федеральной полиции и подразделений Бюро по иммиграции. В случае если у местных властей возникают сомнения относительно подлинности документов, они направляют сообщение в Центральный офис по борьбе с подделкой документов федеральной полиции, который проводит проверку подлинности. Если устанавливается факт подделки или исправления документа, использованного для регистрации в муниципалитете, соответствующее уведомление направляется в Бюро по иммиграции. Выявленный факт подделки иностранным гражданином документа дает основания для начала как судебных, так и административных процедур. Высылка такого лица приобретает приоритетный характер. В случае если не установлены личность и особенно гражданская принадлежность нерегулярного мигранта, специальный отдел Бюро по иммиграции по работе с мигрантами, содержащимися в специальных учреждениях, реализует мероприятия, направленные на установление личности таких иностранных граждан для последующего получения проездных документов от соответствующего дипломатического представительства.

2. Миграционный контроль в пунктах пропуска через границу и на территории государства

В целях выявления въезда на территорию Бельгии нерегулярных мигрантов задействуется три типа мер: 1) пограничный контроль и использование современных технологий наблюдения и контроля; 2) сбор оперативной информации; 3) оценка рисков.

ПОГРАНИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НАБЛЮДЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

Действующая в структуре федеральной полиции служба воздушной полиции, а именно ее специальное подразделение – служба пограничного контроля обеспечивает в 6 аэропортах страны мероприятия по контролю границы в самом широком смысле этого термина, то есть 1) осуществление проверок на внешнем контуре границы; 2) исполнение Шенгенских правил; 3) реализация национальной иммиграционной политики; 4) выявление поддельных и фальсифицированных проездных документов. Морская и речная полиция отвечает за исполнение Шенгенских правил в морских портах, на внутренних водных путях и в акватории Северного моря. Для борьбы с нерегулярной миграцией федеральная полиция также проводит точечные контрольные мероприятия на основных транспортных магистралях страны. Это касается проведения контроля в поездах (железнодорожная полиция), автомагистралях и паркингах (транспортная полиция). Использование современных технологий (таких, как рентгенография, применение датчиков сердцебиения, датчиков регистрации пассивных миллиметровых волн и т. д.) способствует повышению эффективности работы федеральной полиции по выявлению нерегулярных мигрантов. Кроме того, выдача биометрических виз позволила не только значительно ускорить проведение контроля на границе, но и снизить число мошенничеств.

СБОР ОПЕРАТИВНОЙ ИНФОРМАЦИИ И ОЦЕНКА РИСКОВ

Различные структуры, участвующие в противодействии нерегулярной миграции, разработали собственную систему сбора данных. Например, подразделение иммиграционного/пограничного контроля федеральной полиции осуществляет сбор данных, получаемых в результате мероприятий, проводимых силами полиции. Получаемая информация обобщается и на еженедельной основе доводится до сотрудников, также издаются ежемесячные и ежегодные обзоры. Информация также направляется офицерам по связям. Федеральная полиция через систему офицеров по связям взаимодействует как с ЕС в целом, так и с отдельными странами-членами. Офицеры по связям осуществляют деятельность в бельгийских загранпредставительствах (посольствах и консульствах) и во взаимодействии (насколько это вообще возможно) с властями соответствующих государств (региона), они также участвуют в деятельности по борьбе с нерегулярной миграцией. Для обмена информацией между офицерами по связям Управлением по международному полицейскому взаимодействию на регулярной основе проводятся встречи.

Начиная с 2004 года ежемесячно на базе Бюро по иммиграции проводятся круглые столы по нерегулярной миграции и торговле людьми. Мероприятие имеет две цели: 1) формирование общей

картины феномена (выявление новых проявлений и трендов в миграционных потоках) и 2) выработка комплексных решений по сокращению таких потоков. В круглых столах участвуют представители различных структур. Ключевая информация фокусируется на следующих элементах: 1) юридические аспекты (включая обвинительные приговоры, выявленные сети и т. д.); 2) способ действия (*modus operandi*) (то есть новые маршруты; роль различных участников, таких, например, как туристические агентства, в организации сетей; незаконные способы получения виз; использование поддельных документов; злоупотребление административными процедурами и т. д.); 3) влияние на общую ситуацию изменений в законодательстве; 4) взаимодействие с внешними партнерами (на национальном, международном двустороннем и многостороннем уровнях). Информация, накапливаемая в результате этих круглых столов, оказывается полезной и для некоторых сторонних организаций/агентств, таких как Frontex (Агентство по охране внешних границ ЕС); IGC (Организация межправительственных консультаций по миграции, убежищу и беженцам); Бельгийский межведомственный координационный совет по борьбе с торговлей и контрабандой людьми; бельгийские посольства; офицеры по связям.

3. Процедуры размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих принудительной высылке с территории государства, в специальные учреждения для временного размещения/содержания

Бельгия привержена принципу, в соответствии с которым каждый мигрант (законный или незаконный) имеет право выехать из страны на независимой или добровольной основе. В то же время если мигрант не желает принимать такое решение, будут задействованы меры принудительного возвращения. Как правило, для этого используются учреждения для содержания нерегулярных мигрантов закрытого типа в соответствии с Указом Королевства Бельгия от 2002 года. Согласно данному указу, мигранты могут содержаться в таких центрах не более 2 месяцев, однако этот срок может быть продлен до 5 либо 8 месяцев.

В течение 2018 года в закрытых центрах содержалось 8 158 мигрантов, включая лиц, ходатайствующих об убежище. В это число входили лица, заявившие ходатайство об убежище на границе (2 %), и лица, заявившие ходатайство, уже находясь на территории страны (12 %). Однако в данной статистике не учитываются иностранные граждане, которые были сначала помещены в специальное учреждение и уже потом обратились с ходатайством об убежище, а также мигранты, помещенные в специальные учреждения в целях передачи другому государству в соответствии с Дублинской конвенцией. Учитывая, что такие мигранты получили уведомление о необходимости покинуть территорию Бельгии, они снимаются с регистрации в качестве лиц, ходатайствующих об убежище. С 2018 года Бюро по иммиграции не публикует статистику о числе размещенных в специальных учреждениях лиц, ходатайствующих об убежище.

Всего Бельгия располагает 6 центрами для содержания иностранных граждан, все из которых являются «закрытыми центрами»: репатриационный центр № 127bis, в котором размещаются семейные группы; центр Caricole в районе аэропорта Брюсселя и еще 4 центра, расположенные соответственно в Брюгге, в Меркплазе около Антверпена, в Воттеме около Льежа и в Холсбеке около Лёвена. Помимо центра Caricole, еще в 5 региональных аэропортах Бельгии действуют небольшие центры для авиапассажиров, которым не разрешен въезд в страну. В отличие от центров по приему мигрантов, которые являются «открытыми», центры содержания иностранных граждан находятся в ведении Бюро по иммиграции и к ним не применяются положения Директивы об условиях приема.

В мае 2017 года Правительством Бельгии принято решение об увеличении числа мест в существующих закрытых центрах. В 2019 году открытый центр приема мигрантов в Холсбеке был перепрофилирован в закрытый центр для женщин. В стране будут созданы еще два дополнительных закрытых центра. В настоящее время в существующих центрах может быть размещено максимум 660 нерегулярных мигрантов, однако к 2022 году предполагается увеличить их число до 1 066.

Размещение в специальном учреждении семейных групп нерегулярных мигрантов применяется в том случае, когда семья напрямую отказывается содействовать по вопросу своего возвращения. В то же время действие королевского указа, разрешающего данную меру, в апреле 2019 года было приостановлено; за период с августа 2018 по апрель 2019 года всего данная мера применялась 9 раз.

СУДЕБНЫЙ ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЯ О РАЗМЕЩЕНИИ В СПЕЦИАЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Необходимость перевода решения о размещении в спецучреждении на язык, понятный мигранту, не предусмотрена национальным законодательством, однако в некоторых центрах это может быть сделано по просьбе размещенного лица.

Вместе с тем законодательство Бельгии предусматривает процедуру судебной оценки правомерности размещения в специальном учреждении. Это делается на основании ходатайства об освобождении, с которым мигрант раз в месяц вправе обратиться в суд по уголовным делам. Суд в течение 5 дней обязан рассмотреть такое обращение, а в случае если этот срок судом не соблюден, иностранный гражданин подлежит освобождению из специального учреждения. В свою очередь решение уголовного суда в течение 24 часов может быть обжаловано в вышестоящую инстанцию – Апелляционный суд. На итоговое решение Апелляционного суда может быть подана жалоба в Кассационный суд.

В случае если Бюро по иммиграции решает продлить срок размещения иностранного гражданина в специальном учреждении еще на 1 месяц по истечении 4 месяцев, уже проведенных им в этом учреждении, такое решение автоматически направляется на рассмотрение в уголовный суд.

Перечень оцениваемых судом обстоятельств размещения в специальном учреждении четко регламентирован. Оценке подлежит только законность содержания, а не его целесообразность или пропорциональность. Логика такого подхода объясняется тем, что полномочие по принятию решения о высылке иностранного гражданина, а равно об используемых для исполнения такого решения мер отнесено к компетенции Бюро по иммиграции, а не уголовного суда.

При этом перечень обстоятельств, касающихся законности мер, связанных с содержанием в специальном учреждении, практически не регламентирован и нет четкости толкования, что в данном случае следует понимать под «законностью». В общем случае тот факт, что иностранный гражданин заявил ходатайство об убежище либо является особо уязвимым лицом, не принимается во внимание как аргумент в пользу ограничения использования меры, связанной с размещением в специальном учреждении. Действующий с марта 2018 года закон устанавливает, что лицо, ходатайствующее об убежище, может быть размещено в специальном учреждении в случае, если не могут быть применены менее ограничительные альтернативные меры и если это необходимо, исходя из оценки личности такого иностранного гражданина. В то же время законодательно перечень «менее ограничительных мер» не определен.

Судебные процедуры по пересмотру решений аналогичны тем, которые используются в уголовном судопроизводстве. На практике в большинстве случаев временные рамки, определенные в законе, соблюдаются. Исключение составляет ситуация обжалования в кассационной инстанции решения апелляционной инстанции об освобождении иностранного гражданина из специального учреждения. Поскольку кассационная жалоба приостанавливает течение срока содержания лица в специальном учреждении, но при этом зачастую ее рассмотрение занимает значительное время, сроки пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении могут превышать предельно установленные законом, на что неоднократно указывал Европейский суд по правам человека как на нарушение статьи 5(4) Европейской конвенции о правах человека.

ОКАЗАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ ПРИ ПЕРЕСМОТРЕ РЕШЕНИЙ О РАЗМЕЩЕНИИ В СПЕЦИАЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Национальное законодательство предусматривает доступ к бесплатной юридической помощи при судебном рассмотрении решения о размещении в специальном учреждении. В данном случае правовая помощь оказывается на тех же условиях, что и в рамках процедур ходатайства об убежище. Доступ к правовой помощи имеет каждый иностранный гражданин, содержащийся в специальном учреждении закрытого типа, при этом ему обеспечивается свободный и непрерывный контакт с его юристом.

В то же время на практике лица, ходатайствующие об убежище, часто обращаются к неопытным юристам. Дело в том, что существующая юридическая система страны не предлагает достаточных средств и возможностей для специализации юристов именно в сфере миграции и убежища. В целом наблюдается структурный дефицит в предоставлении квалифицированной юридической помощи, а доступ к ней мигрантов затруднен.

4. Выявление и розыск нерегулярных мигрантов

В марте 2018 года на уровне правительства Бельгии была создана специальная комиссия (Комиссия Босси) по оценке правоприменительной практики в сфере возвращения нерегулярных мигрантов с акцентом на принудительные формы возвращения. В состав комиссии входят представители органов и служб, непосредственно задействованных в реализации политики возвращения.

Комиссия выдвинула предложение криминализировать деяния, связанные с незаконным пребыванием иностранных граждан, дополнив соответствующей нормой Уголовный кодекс Бельгии. Это даст полиции право, в частности, проникновения в жилище возможных нерегулярных мигран-

тов, что в настоящее время в большинстве случаев запрещено. Кроме того, предлагается применять меру по размещению в специальных учреждениях в отношении семей с детьми.

5. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания

Депортация в Бельгии применяется к лицам, которым не разрешен въезд в страну сразу по прибытии на границу, а также лицам, арестованным на территории страны за незаконное проживание, если они не выполнили требование предписания о выезде из Бельгии в течение установленного для этого периода времени, либо если такое предписание подлежало немедленному исполнению. Депортация может осуществляться как с сопровождением, так и без такового. Депортация с сопровождением производится в случае, когда иностранный гражданин оказывает активное сопротивление. В этом случае депортация называется «принудительное возвращение или репатриация». Уровень принуждения и специальные средства, которые могут быть применены к депортируемому иностранному гражданину сопровождающимися его сотрудниками полиции, определяется Генеральной инспекцией полиции.

С июля 2012 года бельгийские власти могут оформлять запрет на въезд одновременно с распоряжением о необходимости выезда с территории страны (в виде приложения к распоряжению), выдаваемым незаконно находящемуся гражданину третьего государства, что явилось результатом имплементации в национальное законодательство Директивы ЕС № 2008/115/СЕ. В соответствии с этими новыми положениями запрет на въезд накладывается в случаях, когда иностранному гражданину не предоставлено время для добровольного выезда либо если ранее вынесенное решение о высылке не было исполнено. Запрет на въезд действует в течение 3 лет, однако может быть продлен до 5 лет, если иностранный гражданин использовал заведомо поддельные документы для получения права на пребывание или проживание, и более чем на 5 лет в случае, если иностранный гражданин представляет серьезную угрозу общественному порядку или безопасности государства. В то же время Бельгия не устанавливает запрет на въезд иностранным гражданам, которым было отказано во въезде в страну непосредственно на линии границы. Однако еще до имплементации положений Директивы ЕС № 2008/115/СЕ в Бельгии существовал 10-летний запрет на въезд, действовавший в отношении лиц, представляющих серьезную угрозу общественному порядку или национальной безопасности, который применялся достаточно ограниченно. В настоящее время в соответствии с Законом об иммиграции и Директивой ЕС Бюро по иммиграции подходит к каждому случаю индивидуально. В 2013 году было наложено 9 запретов на въезд. Бельгийские власти оценивают механизм запрета на въезд как эффективный инструмент управления миграцией как с точки зрения ответственности за неправомерное поведение, так и с точки зрения мотивации к добровольному возвращению в случае отмены запрета на въезд или его отсрочки. Действенность запрета во многом зависит от того, вернулся иностранный гражданин в страну происхождения или нет. В самом деле, запрет на въезд утрачивает свою эффективность, если иностранный гражданин остается на территории Бельгии, несмотря на действующее в отношении его распоряжение о необходимости покинуть страну. По информации Бюро по иммиграции, запрет на въезд также применяется в борьбе с фальсификацией документов, нарушениями общественного порядка и преступностью. Сроки запрета на въезд могут варьироваться в зависимости от тяжести проступка. Как уже отмечалось, запрет на въезд может превышать 5 лет в случае, если лицо представляет серьезную угрозу общественному порядку или национальной безопасности. В отношении лиц, имеющих судимость, может устанавливаться запрет на въезд сроком до 8 лет. За действия, связанные с использованием поддельных документов с целью получения разрешения на проживание, запрет на въезд составляет максимум 5 лет. Незаконное осуществление трудовой деятельности рассматривается как нарушение общественного порядка и влечет наложение 3-летнего запрета на въезд. Бюро по иммиграции полагает, что механизм запрета на въезд вполне соответствует продвижению процесса интегрированного возвращения мигрантов, который реализуется в рамках ранее уже упоминавшегося проекта SEFOR, реализуемого в Бельгии. Так, одновременно с получением распоряжения о необходимости выехать с территории Бельгии иностранному гражданину доводится полная и достоверная информация о его правах и обязанностях, а также его информируют о возможностях и предпочтениях добровольного возвращения и последствиях отказа вернуться в страну происхождения. Иностранному гражданину, не исполнившему распоряжение о выезде, объявляется в розыск с целью его дальнейшего принудительного возвращения и последующего установления запрета на въезд. Иностранцы граждане, в отношении которых устанавливается запрет на въезд, в принципе лишаются права на реинтеграционную поддержку, хотя такая поддержка им и может быть оказана главным образом по гуманитарным соображениям.

КОРОЛЕВСТВО ИСПАНИЯ

В целом вопросы испанской миграционной политики регламентируются национальным Иммиграционным законом «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и их социальной интеграции» № L.O. 4/2000 и Нормативным королевским указом к данному закону № R.D. 557/2011. В то же время вопросы международной и субсидиарной защиты регулируются нормами Закона № 12/2009 и Нормативного королевского указа к данному закону № R.D. 203/1995.

1. Миграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу и на территории государства

Порядок въезда в Испанию и выезда из страны, а также перечень и требования к разрешительным документам устанавливаются в статьях 1–3 Нормативного королевского указа № R.D. 557/2011.

Так, статья 1.1 определяет, что:

«Без ущерба для положений международных договоров, заключенных Испанией, иностранные граждане, намеревающиеся въехать на территорию Испании, обязаны осуществлять въезд через установленные для этого пункты пропуска, иметь действительный паспорт или проездной документ, удостоверяющий личность и являющийся действительным для этой цели, иметь действительную визу в случае, если такая виза требуется, и не являться субъектами запрета на въезд. Кроме того, они обязаны представить документы, установленные в настоящем указе, которые обосновывают цель и условия въезда и пребывания в Испании, а также подтвердить наличие достаточных финансовых средств на весь период предполагаемого пребывания в Испании либо иметь возможность законно получить такие средства».

Относительно пограничных пунктов пропуска статья 2 устанавливает, что:

«2.1. Исходя из национальных интересов и в соответствии с положениями международных договоров, заключенных Испанией, разрешение на открытие и функционирование пограничного пункта пропуска утверждается при условии достижения договоренности с компетентными органами соответствующего сопредельного государства, постановлением премьер-министра на основании совместного предложения Министерства иностранных дел и сотрудничества, Министерства экономики и финансов и Министерства внутренних дел.

2.2. В случае установления пограничных пунктов пропуска в портах и аэропортах постановление премьер-министра издается на основании совместного предложения Министерства иностранных дел и сотрудничества, Министерства экономики и финансов и Министерства внутренних дел, вносимого по результатам рассмотрения доклада, подготовленного соответствующими структурными подразделениями указанных министерств либо независимой организацией, осуществляющей управление соответствующим портом или аэропортом».

В свою очередь статьи 4–18 указанного нормативного акта детально определяют перечень необходимых документов для въезда в Испанию, а также устанавливают случаи и условия отказа во въезде и ответственность перевозчиков за нарушения, установленные законом.

Законом предусмотрены следующие требования:

1. Въезд иностранному гражданину на территорию Испании разрешается при выполнении следующих требований:

- а) наличие действительного паспорта или проездного документа;
- б) наличие действительной визы в соответствии с требованиями статьи 7 закона;
- в) обоснование цели и условий въезда и пребывания в соответствии с требованиями статьи 8 закона;
- г) предоставление доказательств, если это требуется, наличия достаточных финансовых средств обеспечения своего пребывания в Испании либо возможности получения таких средств, а также доказательств выезда в другую страну или возвращения в страну своего гражданства в соответствии с требованиями статьи 9 закона;
- д) предъявление, где требуется, медицинского сертификата в соответствии с требованиями статьи 10 закона;
- е) лицо не является субъектом запрета въезда в соответствии с требованиями статьи 11 закона;
- ж) лицо не представляет угрозу здоровью населения, общественному порядку, национальной безопасности или международным отношениями Испании либо иных государств, с которыми Испания заключила соответствующие соглашения.

Министерство внутренних дел вправе разрешить въезд в Испанию иностранным гражданам, не соответствующим требованиям, указанным выше, при наличии исключительных причин гуманитарного характера, либо в связи с обеспечением общественных интересов, либо во исполнение международных обязательств. В этих случаях иностранному гражданину выдается решение, подтверждающее право на въезд с указанием причин такого решения.

Что касается визовых требований, то иностранные граждане, намеревающиеся въехать на территорию Испании, должны иметь соответствующую визу, которая проставляется в их паспорта или проездные документы либо в иные документы, если это предусмотрено законом, за исключением следующих случаев:

Если пребывание на территории Испании не превышает 3 месяцев в течение 6-месячного периода, виза не требуется:

- гражданам государств, въезжающих в безвизовом порядке в соответствии с нормативными актами Европейского союза;
- владельцам дипломатических, служебных или иных официальных паспортов, выданных государствами, с которыми достигнуты договоренности об отмене виз, в форме и на условиях, установленных в соответствующих соглашениях;
- владельцам свидетельств на возвращение, выданных некоторыми международными межправительственными организациями своим сотрудникам, в случае если Испания согласилась не применять требование о наличии визы;
- иностранным гражданам, имеющим статус беженца и документированные в этом качестве государством – участником Европейского соглашения об отмене виз для беженцев от 20 апреля 1959 года;
- членам экипажей иностранных пассажирских и коммерческих морских судов, если они документированы действительными удостоверениями личности моряка и только на период стоянки судна либо их транзитного проезда в целях присоединения к экипажу судна на территории другого государства;
- членам экипажей иностранных коммерческих воздушных судов, имеющих соответствующее действительное удостоверение личности члена экипажа на период промежуточной остановки воздушного судна либо между двумя последовательными промежуточными остановками регулярного авиарейса, выполняемого той же авиакомпанией, которой принадлежит воздушное судно;
- иностранным гражданам, имеющим разрешение на постоянное проживание, временное проживание, долгосрочную визу либо дипломатическую аккредитационную карту, выданные уполномоченными органами государства, с которым Испания заключила международный договор, предусматривающий такую возможность. Такие разрешения должны иметь минимальный период действия, равный периоду временного пребывания либо длительности транзитного проезда, заявленным на момент въезда.

В случае предъявления требования иностранные граждане обязаны указывать причину пребывания в Испании.

2. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания

Должностные лица, осуществляющие контроль, не допускают въезд в Испанию иностранных граждан, не отвечающих законодательно установленным требованиям. Такой отказ производится в форме вынесения мотивированного решения, о котором уведомляется иностранный гражданин. Решение также содержит информацию о возможности его обжалования, сроке, в течение которого такое обжалование возможно, и органе, в который подается соответствующее обращение, а также о праве иностранного гражданина на получение правовой помощи, которая оказывается даже в случае, если иностранный гражданин не имеет средств на оплату юридических услуг, и, если необходимо, о праве на переводчика, которое может быть реализовано уже при прохождении пограничного контроля.

Кроме того, решение должно содержать следующие позиции:

- а) прямое указание причины отказа во въезде;
- б) информацию о том, что отказ во въезде влечет за собой возвращение лица в исходный пункт поездки;
- в) информацию о праве на получение правовой помощи, а также услуг переводчика, если лицо не понимает или не говорит на официально используемом языке, с момента начала процедуры недопуска. Оба вида помощи оказываются безвозмездно, если иностранный гражданин не имеет до-

статочных финансовых средств для их оплаты в соответствии с правовыми актами, регулирующими право на получение бесплатной помощи;

г) информацию, содержащую прямое указание на возможность обжалования вынесенного решения в рамках административного производства в порядке, предусмотренном статьей 22.3 Закона № 4/2000.

Если имеются международные соглашения о реадмиссии, заключенные Испанией, то, руководствуясь положениями таких соглашений, осуществляющие пограничный контроль должностные лица после предоставления информации, указанной в статье 26.2 Закона № 4/2000, отказывают во въезде иностранным гражданам, к которым применимы нормы соглашений о реадмиссии, при условии, что решение об отказе во въезде в Испанию вынесено в течение времени, установленного в соглашениях.

Решение об отказе во въезде влечет за собой последствия, установленные в статье 60 Закона № 4/2000, и может быть обжаловано в установленном законом порядке.

Иностранному гражданину, в отношении которого принято решение об ограничении его свободы, вправе заявить о намерении обратиться в рамках административного производства с жалобой на вынесенное решение к уполномоченному государственному представителю, либо директору Центра содержания иностранных граждан, либо руководителю пункта пропуска, в котором был задержан иностранный гражданин. Указанные должностные лица в свою очередь обязаны зафиксировать такое требование в протоколе.

Возвращение выполняется незамедлительно, однако в любом случае в течение 72 часов с момента принятия соответствующего решения. В случае если возвращение не может быть выполнено в указанный срок, государственный орган или, в случае делегирования полномочий, лицо, ответственное за функционирование пункта пропуска, направляют ходатайство (следственному) судье, чтобы тот, если сочтет необходимым, определил место содержания иностранного гражданина до момента возвращения в соответствии с положениями Закона № 4/2000.

Иностранному гражданину, которому уполномоченными должностными лицами отказано во въезде на территорию Испании, в соответствии с положениями международных договоров, заключенных Испанией, в паспорт проставляется несмываемый штамп, а сам иностранный гражданин содержится в специальном учреждении в пункте пограничного контроля минимально возможное время до момента его возвращения в исходный пункт поездки либо продолжения поездки в другую страну, въезд в которую ему разрешен.

Единственная цель содержания иностранного гражданина в специальном учреждении состоит в обеспечении, если это необходимо, его возвращения в исходный пункт поездки либо продолжения его поездки в другую страну, въезд в которую ему разрешен. Ограничение свободы передвижения иностранного гражданина служит исключительно этой цели в течение всего срока такого ограничения.

Специальное учреждение должно быть обеспечено адекватными социальными, юридическими услугами и услугами в области здравоохранения, соответствующими по объемам предоставляемых сервисов загруженности специального учреждения.

Согласно положениям статьи 58.3 Закона 4/2000, вынесение решения о выдворении не требуется в силу постановления, издаваемого представителем правительства в испанских регионах, либо в случаях, когда:

а) ранее выдворенные из Испании иностранные граждане нарушают запрет на въезд в Испанию. Запрет на въезд в Испанию считается нарушенным, если это достоверно установлено, независимо от того, был ли такой въезд согласован испанскими властями или властями иных государств, с которыми Испания заключила соответствующие соглашения;

б) иностранные граждане намереваются нелегально въехать в Испанию. В данном случае речь идет об иностранных гражданах, задержанных на границе или в непосредственной близости от нее.

В случаях, указанных в подпункте «б», органы государственной безопасности, ответственные за охрану береговой линии и границ, задержавшие иностранных граждан во время незаконного въезда в Испанию, передают их в кратчайшие сроки соответствующим подразделениям национальной полиции для проведения процедуры установления их личности и, при необходимости, принудительного возвращения.

Однако в любом случае иностранный гражданин, в отношении которого осуществляется процедура вынесения решения о возвращении, имеет право на юридическую помощь, а также помощь переводчика, если такой иностранный гражданин не понимает или не говорит на официально используемом языке. Оба вида помощи оказываются безвозмездно, если иностранный гражданин не имеет достаточных средств для оплаты предоставляемых услуг, и в соответствии с нормативными актами, регламентирующими право на получение бесплатной помощи.

Даже в случае если решение о возвращении было вынесено, оно не подлежит исполнению и приостанавливается в случаях:

- когда решение вынесено в отношении беременной женщины и данная мера может создавать риски для протекания беременности либо здоровья матери;
- болезни лица, подлежащего возвращению, если такая мера может создавать риски его здоровью;
- обращения лица с заявлением о предоставлении международной защиты – до разрешения ходатайства по существу либо отклонения в соответствии со статьей 19.1 Закона № 12/2009, регулирующего право на убежище и субсидиарную защиту. Принятие ходатайства о предоставлении международной защиты влечет за собой разрешение на въезд лицу в страну и его временное пребывание.

В случаях утраты иностранным гражданином права на пребывание в Испании, в частности в связи с невыполнением условий въезда и пребывания или прекращением действия таких условий, либо в случаях отказа в удовлетворении ходатайства о продлении срока пребывания, разрешения на постоянное проживание либо любого иного документа, необходимого для пребывания иностранных граждан на территории Испании, а также отказа в продлении срока действия разрешений или документов, государственные органы обязаны направить специальное решение, уведомляющее соответствующего иностранного гражданина о его обязанности выехать из Испании.

Обязательный выезд должен быть осуществлен в течение периода, установленного в решении об отказе в удовлетворении ходатайства, либо, при необходимости, в течение максимум 15 дней с момента уведомления о вынесении решения об отказе в удовлетворении ходатайства, за исключением случаев возникновения исключительных обстоятельств, при которых период на исполнение решения может быть увеличен максимум до 90 дней.

Если иностранные граждане выехали с территории Испании в установленном порядке и в установленные сроки, в отношении их не применяется мера, связанная с установлением запрета на въезд в страну, и позже они смогут снова въехать в Испанию в соответствии с правилами, определяющими порядок допуска.

3. Процедура размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих принудительному выдворению с территории государства, в специальные учреждения для временного содержания иностранных граждан

В случае если принудительное возвращение не может быть исполнено в течение 72 часов, направляется обращение в суд с целью принятия решения о временном размещении иностранного гражданина в специальном учреждении до момента фактического исполнения решения о выдворении. Во время содержания в специальном учреждении мигрант вправе заявить о своем желании обжаловать решение о возвращении в порядке административного производства либо ином порядке, если меры административного производства исчерпаны.

Требования и процедуры размещения мигрантов в специальных учреждениях определяются внутренними документами специальных учреждений.

Если у мигранта отсутствует документ, подтверждающий право пребывания в Испании, размещение такого лица в специальном учреждении сопровождается оформлением личного документа, авторизующего его пребывание в специальном учреждении, который, помимо фотографии мигранта, содержит также информацию о его происхождении, гражданстве, идентификационный номер иностранного гражданина, в случае присвоения такового, а также срок, до которого он может пребывать в специальном учреждении. Данное разрешение на пребывание в специальном учреждении не исключает вынесения в последующем уполномоченными органами в отношении иностранного гражданина решений, касающихся его административного статуса в Испании.

Специальные учреждения не являются пенитенциарными учреждениями, находятся в подчинении Министерства внутренних дел и предназначены для превентивного содержания в них иностранных граждан в целях безусловного обеспечения их выдворения или возвращения в административном порядке, либо выдворения в качестве замены уголовного наказания, связанного с лишением свободы на срок до 6 лет.

Максимальный срок пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях, установленный законом, составляет 40 дней, в то же время, по информации Министерства внутренних дел, среднее время пребывания в специальном учреждении составляет 22–23 дня.

4. Учет/регистрация мигрантов

Муниципальный регистрационный орган (Padrón Municipal) представляет собой административный реестр, осуществляющий регистрацию лиц, проживающих на территории муниципалитета. Данные реестра являются доказательством фактического проживания лица на территории соответствующего муниципалитета, а также наличием у него конкретного адреса проживания. Каждый, кто постоянно проживает в Испании, обязан быть зарегистрирован в реестре того муниципалитета, на территории которого он преимущественно проживает.

Регистрационные данные, собираемые Муниципальным регистрационным органом, содержат только следующую информацию о каждом проживающем:

- а) имя и фамилию(и);
- б) пол;
- в) постоянный адрес;
- г) гражданство;
- д) место и дату рождения;
- е) номер национального документа, удостоверяющего личность, либо, если речь идет об иностранных гражданах, документа, заменяющего национальный документ, удостоверяющий личность.

Местные органы власти отвечают за создание, сохранность, анализ и защиту реестра жителей, в свою очередь, испанский Национальный институт статистики координирует реестры всех муниципалитетов, а также проводит регулярные сверки.

Регистрационные данные используются не только в целях получения статистических данных о числе жителей в стране в целом либо в конкретном регионе, но и в целях оценки муниципальных сервисов и способности местных властей исполнять административные процедуры на уровне муниципалитетов. Важно отметить, что в ряде муниципалитетов иностранные граждане вправе быть зарегистрированными независимо от их правового статуса, законного или нерегулярного, что дает им возможность получения некоторых муниципальных услуг.

5. Организованный найм иностранной рабочей силы

В соответствии со статьей 39 Закона № 4/2000 Министерство труда Испании с учетом ситуации на национальном рынке труда может утвердить прогноз профессий и занятости и, если необходимо, количество рабочих мест, которые могут быть замещены путем коллективного трудового найма иностранных работников в государствах их гражданства на 1 год.

Если к концу года, на который была утверждена квота, число трудовых наймов окажется ниже первоначального прогноза, Министерство труда по согласованию с Трехсторонней комиссией по трудовым отношениям и иммиграции может продлить срок действия на неиспользованную часть квоты.

Коллективное управление создает условия для реализации программного подхода к вопросам трудового найма работников, находящихся за пределами Испании либо не являющихся ее резидентами, обеспечивая гарантию стабильной занятости иностранным работникам, отобранным в странах их происхождения для трудоустройства в Испании в соответствии с запросами испанских работодателей.

6. Выдержки из Закона Испании № 4/2000 «О правах и свободах иностранных граждан в Испании и их социальной интеграции»

... **СТАТЬЯ 22. ПРАВО НА БЕСПЛАТНУЮ ПРАВОВУЮ ПОМОЩЬ.**

1. Иностранцы граждане в Испании, не имеющие достаточных финансовых средств, в соответствии с установленными в нормативных правовых актах критериями об оказании бесплатной правовой помощи имеют право на получение такой помощи в рамках административных и иных юридических процедур, результатом которых может стать отказ во въезде, репатриация либо выдворение с территории Испании, а также в рамках всех процедур по вопросам убежища. Кроме того, такие иностранные граждане имеют право на получение услуг переводчика, если они не говорят или не понимают официально используемый язык.

2. Постоянно проживающие иностранные граждане, представившие доказательства недостаточных финансовых ресурсов для участия в судебных процедурах, имеют право на бесплатную юри-

дическую помощь на тех же условиях, что и граждане Испании, участвующие в аналогичных процедурах...

СТАТЬЯ 26. ЗАПРЕТ НА ВЪЕЗД В ИСПАНИЮ.

1. Ранее выдворенные иностранные граждане не имеют права въезжать в Испанию, а равно получать визу на въезд в течение всего срока действия запрета на въезд. Также права на въезд в Испанию не имеют иностранные граждане, въезд которым запрещен в соответствии с иными правовыми основаниями либо в соответствии с международными договорами, участником которых является Испания.

2. Иностранцам, не соблюдающим требования, установленные в отношении въезда в Испанию, въезд запрещается на основании мотивированного решения, содержащего информацию о возможности обжалования такого решения, периода времени, в течение которого решение может быть обжаловано, органа, в который следует обращаться с жалобой, а также указание на право иностранного гражданина на получение правовой помощи, в том числе официальной, и на пользование услугами переводчика с момента начала процедуры отказа во въезде непосредственно в пункте пропуска через границу.

СТАТЬЯ 39. ЧИСЛЕННОСТЬ ПРИВЛЕКАЕМЫХ ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ.

Правительство с учетом ситуации на национальном рынке труда, предложений автономных сообществ, результатов слушаний Высшего совета по иммиграционной политике и предложений большинства представителей профсоюзов в случае наличия потребности в трудовых ресурсах ежегодно устанавливает численность привлекаемых трудовых ресурсов, необходимых для этого, с указанием видов работ, которые могут быть предложены иностранным работникам, а также отраслей и видов профессиональной деятельности. С этой целью предложения автономных сообществ должны содержать сведения о количестве вакансий и профессиональных характеристиках работников.

Раздел III.

О нарушениях со стороны иммигрантов и ответственности за них

СТАТЬЯ 52. НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ НАРУШЕНИЯ.

К незначительным нарушениям относятся:

- а) неуведомление или несвоевременное уведомление иностранным гражданином уполномоченных органов об изменении гражданства, семейного положения, места жительства или иных значимых обстоятельств, если это требуется в соответствии с законом;
- б) задержка с обращением о продлении действия разрешительных документов, не превышающая 3 месяцев с момента истечения их срока действия;
- с) осуществление на территории Испании трудовой деятельности без обращения за получением разрешения на работу для самозанятых иностранных граждан, имеющих разрешение на временное пребывание.

СТАТЬЯ 53. ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ НАРУШЕНИЯ.

К значительным нарушениям относятся:

- а) незаконное пребывание на территории Испании, заключающееся в неполучении продления срока временного пребывания, разрешения на постоянное проживание либо иного аналогичного документа либо необращением за получением такого продления более 3 месяцев с момента истечения ранее действовавшего разрешительного документа, если это требуется в соответствии с законом и если иностранный гражданин не обратился за продлением указанных документов в течение установленного законом срока;
- б) осуществление на территории Испании трудовой деятельности без получения разрешения на работу иностранным гражданином, не имеющим действительного разрешения на постоянное проживание;
- с) совершение правонарушения, состоящего в сокрытии либо значительной фальсификации предоставляемой иностранным гражданином в МВД Испании информации об изменении гражданства, семейного положения или места жительства;

d) несоблюдение мер по обеспечению общественной безопасности, введенных в соответствии с законом;

e) совершение третьего незначительного нарушения при условии, что в течение одного года до этого лицо привлекалось к ответственности за совершение двух незначительных нарушений аналогичного характера;

f) участие иностранного гражданина в деятельности, противоречащей интересам общественного порядка, если в соответствии с Законом 1/1992 «Об обеспечении безопасности граждан» такая деятельность расценивается как наносящая ущерб;

g) выезд с территории Испании через неустановленные пункты пропуска без предъявления документов или в нарушение установленных запретов.

СТАТЬЯ 54. ТЯЖКИЕ НАРУШЕНИЯ.

1. К тяжким нарушениям относятся:

a) участие в деятельности, противоречащей интересам внутренней безопасности государства, либо которая может нанести ущерб отношениям Испании с другими странами, либо участие в деятельности, противоречащей интересам общественного порядка, если в соответствии с Законом 1/1992 «Об обеспечении безопасности граждан» такая деятельность расценивается как наносящая значительный ущерб;

b) подстрекательство, пособничество либо содействие в незаконной иммиграции лиц на территорию Испании либо следовании транзитом через территорию Испании, если эти действия не образуют состава преступления;

c) совершение актов дискриминации по причине принадлежности к расе, этнической группе, национальности или религии, ... если эти действия не образуют состава преступления;

d) наем иностранных работников без предварительного получения соответствующего разрешения на работу рассматривается как отдельное нарушение за каждого незаконно привлеченного иностранного работника;

e) совершение третьего значительного нарушения при условии, что в течение одного года до этого лицо привлекалось к ответственности за совершение двух значительных нарушений аналогичного характера

...

СТАТЬЯ 55. ВИДЫ САНКЦИЙ.

1. Нарушения, указанные в предыдущих статьях, наказываются:

a) незначительные нарушения – штрафом в размере до 50 000 песет;

b) значительные нарушения – штрафом в размере от 50 001 до 1 000 000 песет;

c) тяжкие нарушения – штрафом в размере от 1 000 001 до 10 000 000 песет.

...

3. При определении размера штрафа уполномоченный орган принимает во внимание принцип пропорциональности наказания совершенному деянию, сопоставляя степень виновности с причиненным ущербом либо рисками, связанными с совершенным нарушением, и его последствиями.

4. Для определения размера штрафа во внимание принимается финансово-экономическое положение нарушителя.

5. В случаях, установленных в пункте «b» параграфа 1 статьи 54 настоящего закона, не принадлежащие третьей стороне (которая подлежит привлечению к ответственности за совершенное нарушение) транспортные средства, суда, самолеты, движимое и недвижимое имущество независимо от его происхождения, которые послужили орудием совершения данного нарушения, подлежат конфискации. В целях обеспечения конфискации товары, имущество и инструменты, указанные в предыдущем предложении, изымаются и помещаются под ответственность государственных органов...

6. В случае совершения нарушения, предусмотренного пунктом «d» параграфа 1 статьи 54 настоящего закона, государственный орган вправе без ущерба для соответствующего наказания прекратить деятельность соответствующих учреждения или бизнес-организации на период от 6 месяцев до 5 лет.

СТАТЬЯ 56. СРОКИ ДАВНОСТИ НАРУШЕНИЙ И САНКЦИЙ.

1. Наказание за совершение нарушения не налагается: за тяжкие нарушения – по истечении 3 лет, за значительные нарушения – по истечении 2 лет, за незначительные нарушения – по истечении 6 месяцев.

2. Наказания за совершение тяжких нарушений действуют в течение 5 лет, за значительные нарушения – в течение 2 лет, за незначительные нарушения – в течение 1 года.

3. В случае если назначенное наказание состоит в выдворении за пределы страны, то течение срока давности начинается не ранее истечения срока действия запрета на въезд, установленного в решении о выдворении, но при этом не может превышать 10 лет.

СТАТЬЯ 57. ВЫДВОРЕНИЕ.

1. В случае если нарушителями являются иностранные граждане, совершившие тяжкие нарушения, либо значительные нарушения, предусмотренные параграфами «а», «b», «с», «d» и «f» статьи 53 настоящего закона, по результатам рассмотрения административного дела вместо штрафа к ним может применяться выдворение с территории Испании.

2. Аналогичным образом основанием для выдворения по результатам рассмотрения соответствующего административного дела может являться факт осуждения иностранного гражданина как на территории Испании, так и за ее пределами за совершение мошеннических действий, образующих состав преступления, наказуемый лишением свободы на срок, превышающий 1 год, за исключением случая погашения или снятия судимости.

3. Наказания в виде штрафа и выдворения не могут накладываться одновременно.

4. Выдворение влечет аннулирование всех разрешительных документов, дающих право пребывания в Испании, которые были выданы выдворяемому иностранному гражданину.

5. За исключением случая совершения нарушения, предусмотренного пунктом «а» параграфа 1 статьи 54 настоящего закона, или повторного в течение 1 года совершения нарушения аналогичного характера, за которое назначается наказание в виде выдворения, выдворение может не применяться к иностранным гражданам:

а) рожденным в Испании и законно проживавшим в стране в течение последних 5 лет;

б) признанным постоянно проживающими;

с) являвшимися на момент рождения гражданами Испании, но утратившими испанское гражданство;

д) получающим платежи и пенсии в связи с постоянной инвалидностью вследствие травмы или заболевания, полученным в результате осуществления трудовой деятельности в Испании, а равно получающим пособия по безработице или иные пособия, выплачиваемые с целью их социальной и профессиональной интеграции.

6. В случаях, указанных выше, не подлежат выдворению супруг (супруга) иностранного гражданина, родственники по восходящей линии и малолетние дети либо инвалиды, находящиеся под опекой иностранного гражданина, которые законно проживали в Испании в течение более 2 лет; также не подлежат выдворению беременные женщины, если данная мера может создавать угрозу течению беременности или здоровью матери.

7. Если иностранный гражданин являлся обвиняемым по уголовному делу и был признан виновным в совершении преступления, наказуемого лишением свободы на срок до 6 лет, судья по согласованию с прокурором и при соблюдении условий, установленных уголовно-процессуальным законодательством, может санкционировать выезд такого лица за пределы территории Испании либо его выдворение, если эта мера согласуется с положениями предыдущих параграфов настоящей статьи...

...

9. Соответствующий иностранный гражданин уведомляется о решении о выдворении с указанием на возможность обжалования такого решения, органа, в который может быть принесена жалоба, и сроков, в течение которых допускается обжалование.

СТАТЬЯ 58. ПОСЛЕДСТВИЯ ВЫДВОРЕНИЯ И РЕПАТРИАЦИИ.

1. Выдворение сопровождается наложением запрета на въезд на территорию Испании на срок от 3 до 10 лет.

2. Решение о выдворении иностранных граждан не выносится при репатриации следующих лиц:

а) ранее выдворенных иностранных граждан, нарушивших запрет на въезд в Испанию;

б) иностранных граждан, задержанных при попытке незаконного въезда в Испанию.

3. В случае обращения иностранного гражданина, указанного в предыдущем параграфе, с ходатайством о предоставлении убежища, репатриация не осуществляется до момента признания его ходатайства неприемлемым в соответствии с нормативными актами по вопросам убежища. Также не подлежат репатриации беременные женщины, если это может поставить под угрозу течение беременности или здоровье матери.

4. Решение о репатриации принимается государственными органами, уполномоченными выносить решения о выдворении.

5. Решение о репатриации, принятое в соответствии с пунктом «а» параграфа 2 настоящей статьи, должно предусматривать повторное исчисление срока запрета на въезд, который был установлен в ранее вынесенном решении о выдворении, которое иностранный гражданин нарушил. В случае если решение о репатриации не может быть исполнено в течение 72 часов, уполномоченный орган обращается в суд для вынесения решения о помещении лица в специальное учреждение, как и в случае с выдворением.

...

СТАТЬЯ 60. РЕПАТРИАЦИЯ.

1. Иностранные граждане, которым в пункте пропуска было отказано во въезде в страну, обязаны вернуться в исходный пункт поездки в кратчайшие сроки. Государственный орган, принимающий решение о репатриации, в случае если репатриация не может быть осуществлена в течение 72 часов, направляет ходатайство в суд для вынесения решения о размещении таких иностранных граждан в специальном учреждении до момента репатриации.

2. Центры содержания иностранных граждан не являются пенитенциарными учреждениями и должны быть обеспечены социальными, правовыми, культурными услугами и услугами в области здравоохранения. Размещение в них иностранных граждан обусловлено исключительно необходимостью ограничения их свободы передвижения.

3. В период размещения в специальном учреждении иностранный гражданин должен быть представлен в судебный орган, вынесший решение о его размещении в специальном учреждении; при этом государственный орган представляет в суд информацию об обстоятельствах, послуживших основанием для размещения иностранного гражданина в специальное учреждение.

4. О задержании иностранного гражданина, подлежащего репатриации, уведомляется МИД Испании и посольство или консульство страны гражданства иностранного гражданина.

СТАТЬЯ 61. ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ.

1. В ходе процесса принятия решения о выдворении уполномоченный государственный орган может на основании обращения в суд и в целях обеспечения эффективного исполнения выносимого решения применять в отношении иностранных граждан следующие превентивные меры:

- a) периодическая явка в уполномоченные органы;
- b) обязательность проживания в специально установленном месте;
- c) изъятие паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство, с предварительной выдачей заменяющего их удостоверения личности;
- d) превентивное задержание на срок, не превышающий 72 часов, после направления в суд ходатайства о размещении лица в специальном учреждении. В случае задержания иностранный гражданин должен быть представлен в суд в срок, не превышающий 72 часов;
- e) размещение на основании решения суда иностранного гражданина в специальном учреждении.

...

СТАТЬЯ 62. ПОМЕЩЕНИЕ В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ.

1. В случаях, предусмотренных пунктами «а» и «б» параграфа 1 статьи 54 и пунктами «а», «d» и «f» статьи 53 настоящего закона, если предполагается применение выдворения, уполномоченный государственный орган направляет в соответствующий судебный орган ходатайство о размещении иностранного гражданина в специальном учреждении на период вынесения решения о выдворении. Решение по ходатайству о размещении иностранного гражданина в специальном учреждении до его выдворения выносится по результатам слушаний с участием такого иностранного гражданина.

2. Длительность размещения в специальном учреждении не должна превышать 40 дней, при этом в любом случае в силу каких бы то ни было причин не допускается вынесение нового решения о помещении иностранного гражданина в специальное учреждение. В судебном решении о помещении в специальное учреждение, выносимом с учетом обстоятельств каждого конкретного случая, указывается максимальный срок содержания лица в специальном учреждении, который не должен превышать указанный выше срок.

...

4. О начале производства по делу, принимаемых превентивных мерах по задержанию и помещению в специальное учреждение в связи с выдворением иностранного гражданина уведомляются МИД Испании и посольство или консульство государства гражданства иностранного гражданина.

...

СТАТЬЯ 64. ИСПОЛНЕНИЕ ВЫДВОРЕНИЯ.

1. Получив уведомление о решении о выдворении, иностранный гражданин обязан покинуть территорию Испании в течение установленного периода времени, который в любом случае не может превышать 72 часов, за исключением случаев, когда применяется иная процедура. В случае невыполнения иностранный гражданин подлежит задержанию и сопровождению в пункт выезда, в котором будет осуществлено выдворение. В случае если осуществить выдворение в течение 72 часов не представляется возможным, выносится ходатайство о размещении иностранного гражданина в специальном учреждении в порядке, установленном в предыдущих статьях настоящего закона, на срок, не превышающий 40 дней.

2. Выдворение осуществляется за счет иностранного гражданина при условии наличия у него достаточных финансовых средств. В случае отсутствия таких средств уведомляется дипломатическое представительство или консульское учреждение государства гражданства иностранного гражданина для принятия соответствующих мер.

3. Исполнение решения о выдворении приостанавливается, если подано формальное ходатайство об убежище, до его рассмотрения по существу (признания неприемлемым или удовлетворения) в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы убежища.

...

КОРОЛЕВСТВО НИДЕРЛАНДОВ¹⁴

Миграция оказывает и продолжит оказывать в будущем серьезное влияние на нидерландское общество. Такое понимание требует от правительства грамотного и эффективного управления миграционными процессами таким образом, чтобы входящие миграционные потоки отвечали бы потребностям и соответствовали возможностям принимающего общества.

Резкий рост числа лиц, ищущих убежище в Европе, в том числе и в Нидерландах, в 2015 и 2016 годах привел к увеличению нагрузки на муниципалитеты и местные общины, и эта проблема сохраняется и сейчас, несмотря на некоторое снижение миграционной активности.

В то же время помимо лиц, ищущих убежище, существует и обычная миграция. При этом большинство иностранных граждан, въезжающих в страну, имеют действительные разрешения на проживание, например в целях обучения, работы или воссоединения семьи, либо являются гражданами государств – членов ЕС, пользующихся правом свободного передвижения в границах союза. Регулярная миграция тоже связана с определенными вызовами, такими, например, как конкуренция на рынке труда или трудовая эксплуатация. Но она же имеет и свои преимущества: способствует развитию высокотехнологичной экономики за счет привлечения эмигрантов и создания иностранных стартапов. В этой связи всегда необходимо взвешивать и оценивать связанные с миграцией перспективы и риски.

Именно такое понимание миграции как динамичного, сложного и многоаспектного явления должно способствовать выработке на государственном уровне всеобъемлющего подхода, предусматривающего широкий и взаимосвязанный перечень мер в разных областях отношений. Устранение коренных выталкивающих причин миграции, улучшение ситуации в регионах происхождения мигрантов, уделение особого внимания процедурам возвращения способно предотвратить нежелательную миграцию. Усиление пограничного контроля необходимо для противодействия контрабанде людей не только на внешних границах ЕС, но и в пределах территории Нидерландов. От способности системы приема беженцев адаптироваться в зависимости от колебания численности лиц, ищущих убежище, напрямую зависят количество свободных рабочих мест в стране, возможности расселения мигрантов, предоставления им мест в школах, обеспечения их медицинскими услугами, а также уровень общественной поддержки миграции. Длительность времени, проведенного в специальном учреждении, непосредственно влияет на интеграционный потенциал тех мигрантов, которые получили разрешение на проживание, а также на готовность к возвращению в страны гражданства тех из них, которые не имеют права пребывания в Нидерландах. Проблемы, с которыми сталкиваются местные общины и муниципалитеты в связи с нелегальным пребыванием на их территории мигрантов, могут быть существенно облегчены в случае, если страны происхождения будут взаимодействовать по вопросам возвращения своих граждан, используя для этого различные стимулирующие инструменты.

Всеобъемлющий подход также означает, что контроль должен осуществляться на всех этапах миграционного маршрута. Многие мигранты используют прямой, регулярный маршрут, следуя установленным правилам. Другие же следуют по незаконным маршрутам, ведущим из стран происхождения через страны транзита, в том числе и европейские, в Нидерланды. Независимо от того, какой маршрут имеется в виду, на всем его протяжении должны обеспечиваться меры контроля и воздействия для того, чтобы миграционный процесс был безопасным и управляемым.

Наконец, такой подход предполагает функционирование системы, все участники которой на разных уровнях действуют совместно и на общий результат. То есть, учитывая сложность явления, ключом к успеху управления миграцией является взаимодействие. Это самый главный урок работы по итогам приема большого числа беженцев: только объединение усилий позволяет успешно реагировать на такие серьезные вызовы. Вопросы приема, размещения, образования, медицинского обеспечения, интеграции, охраны общественного порядка и возвращения не могут быть решены только на уровне национального правительства. Роль муниципалитетов крайне важна, особенно учитывая, что все перечисленные вопросы решаются именно на их уровне. Таким образом, эффективное управление миграцией требует, чтобы правительство тесно взаимодействовало с местными органами власти, организациями гражданского общества, с другими странами-членами и институтами ЕС, а также государствами транзита и происхождения мигрантов. С учетом изложенного Правительство Нидерландов планирует разработку всеобъемлющего подхода, в основе которого лежат шесть ключевых взаимообусловленных направлений деятельности, которые в совокупности должны обеспечить выработку гуманной и эффективной миграционной политики:

¹⁴ Обзор подготовлен по предложениям Министерства юстиции Нидерландов, направленным в Парламент 28 марта 2018 года.

1. Предотвращение нерегулярной миграции.
2. Улучшение системы приема и защиты беженцев и перемещенных лиц непосредственно в регионах их происхождения.
3. Разработка и внедрение надежной системы приема беженцев, основанной на объединении усилий ЕС и Нидерландов.
4. Борьба с незаконным пребыванием/проживанием и усиление деятельности в области возвращения мигрантов.
5. Развитие и продвижение легальных миграционных маршрутов.
6. Поощрение интеграции мигрантов и их участия в общественной жизни.

1. Предотвращение нерегулярной миграции

В основном миграция осуществляется по регулярным, безопасным каналам в пределах отдельного региона или отдельной страны. В то же время существует относительно небольшой сегмент миграционных перемещений, осуществляемых с нарушением установленных правил, например в связи с отсутствием визы или паспорта. Именно эта нерегулярная форма миграции связана с массовыми нарушениями прав человека, таких как контрабанда людей или эксплуатация. Нерегулярная миграция должна предотвращаться и пресекаться, и для этого существует несколько способов: воздействие на причины нерегулярной миграции, регулирование миграционных процессов, установление эффективных процедур работы с беженцами непосредственно в регионах происхождения мигрантов и совершенствование управления миграцией в целом.

Борьба с нерегулярной миграцией начинается непосредственно в странах происхождения путем воздействия на ее глубинные причины. Это в свою очередь требует налаживания международного сотрудничества и использования самого широкого круга инструментов, включая заключение соглашений о развитии и взаимодействии, торговых и инвестиционных соглашений, применения гражданских и военных мер. Использование таких инструментов в совокупности позволяет улучшить перспективы для потенциальных мигрантов в странах происхождения и тем самым снизить потребность в миграционных перемещениях. Таким образом, Правительство Нидерландов ставит приоритетные задачи по сокращению нестабильности, конфликтов и нерегулярной миграции в странах происхождения, в том числе и за счет увеличения инвестирования в развитие занятости и рынка труда в регионах происхождения мигрантов. Для этого происходит усиление нидерландского дипломатического представительства в целевых странах транзита и происхождения.

Воздействие на причины миграции – важный инструмент миграционной политики, однако эффект от такой деятельности проявится только в долгосрочной перспективе. Кроме того, только воздействия на причины миграции недостаточно для предотвращения нерегулярной миграции. Необходимым условием является также полноценное регулирование всего миграционного процесса. Для достижения этих целей Нидерланды должны (где возможно, совместно с ЕС) улучшать и развивать сотрудничество со странами происхождения и транзита, которые применительно к интересам Нидерландов включают в себя такие государства, как Египет, Алжир, Тунис, Марокко, Нигерия, Мали, Нигер и Ливия. Взаимодействие с этими странами по вопросам миграции является частью общего подхода по вопросам безопасности и стабильности, включая обеспечение прав человека. В этой связи Правительство Нидерландов делает акцент на совместных усилиях по противодействию контрабанде людей, торговле людьми и других формах транснациональной преступности, укрепляя контроль на границах стран происхождения и транзита и способствуя возвращению мигрантов в эти страны. Также правительством проводятся кампании по информированию о миграционных процессах и их рисках, а также об альтернативах миграции. Осуществление всего комплекса мероприятий требует заключения соответствующих миграционных соглашений, для чего Правительство Нидерландов постоянно активно взаимодействует и ищет содействия со стороны УВКБ ООН и МОМ.

Также для совершенствования управляемости миграции большое значение имеет управление границами. Для этого в Нидерландах реализуется интегрированная политика управления границами, состоящая из трех элементов. Первый элемент предполагает взаимодействие со странами Северной Африки по совершенствованию управления границами в этих государствах. Фокус делается на защиту прав человека, а также на борьбу с терроризмом и транснациональной преступностью. Второй элемент – обеспечение эффективного пограничного контроля и иных мер непосредственно на территории Нидерландов. Для этого правительство укрепляет потенциал Королевской военной и пограничной полиции (KMar) с целью усиления защиты внешних границ страны в аэропортах и морских портах. Кроме того, KMar предоставляет свои ресурсы и персонал в распоряжение Европейского пограничного агентства Frontex для укрепления внешних границ ЕС. Третий элемент состоит в дальнейшей цифровизации системы управления границами, что должно способствовать повыше-

нию качества пограничного контроля, усилению внутренней безопасности и повышению комфортности передвижения добросовестных путешественников.

2. Улучшение системы приема и защиты беженцев и перемещенных лиц непосредственно в регионах их происхождения

Создание условий для приема и защиты непосредственно в странах, где происходит конфликт, либо в соседних государствах является наиболее желательным решением, в том числе и по мнению самих беженцев. Такой подход позволяет им быстро возвратиться в страну происхождения, как только позволит ситуация. Вместе с тем страны региона принимают на себя значительную нагрузку, обусловленную большим количеством принимаемых беженцев¹⁵, что в свою очередь создает угрозу того, что в этих странах может произойти дестабилизация обстановки и они превратятся в страны транзита или даже происхождения новых потоков беженцев. Эта угроза может быть купирована в том числе путем развертывания учреждений по приему беженцев в непосредственной близости к региону конфликта на основе международных стандартов в области защиты беженцев и с учетом их потребностей.

Вместе с тем для улучшения положения людей только предоставления убежища во временных лагерях или в импровизированных поселениях явно недостаточно. Должны предусматриваться возможности для участия беженцев в жизни местного общества до момента их возвращения в страны происхождения. Например, Иордания создала специальную экономическую зону, в которой беженцам предлагается трудоустройство и занятость наравне с гражданами Иордании. Данная инициатива получила название Иорданского договора. В соответствии с договором Иордания принимает и размещает беженцев из Сирии, обеспечивает им защиту, при этом сирийские дети получают доступ к иорданской системе образования, беженцам из Сирии выделяется 200 000 разрешений на работу в стране. Эти мероприятия финансируются за счет средств ЕС в форме кредитов, гарантий, экономической поддержки (на сумму примерно 2 млрд евро) и большего доступа на рынок ЕС. Этот пример показывает, насколько важно обеспечивать поддержку не только беженцев, но и принимающего общества, чтобы снизить уровень напряженности. Именно поэтому, помимо предоставления срочной помощи и осуществления сотрудничества по вопросам развития, Нидерланды систематически инвестируют в политическое и экономическое сотрудничество, при этом упор делается на расширение доступа к образованию и занятости для беженцев и принимающего общества в таких странах, как Иордания, Ливан, Ирак и государства Африканского Рога.

Вопросы совершенствования деятельности по приему и защите беженцев в регионе их происхождения Правительство Нидерландов решает по трем направлениям. Во-первых, за счет оптимизации распределения ответственности и обязанностей между странами происхождения, транзита и назначения беженцев, что означает повышение степени участия этих стран, например в форме оказания экстренной помощи или реализации программ переселения. Второе важное направление – повышение самостоятельности беженцев. Для этого приоритет отдается инвестициям в образование, а также мерам повышения занятости как самих беженцев, так и местных жителей. Наконец, третье направление – работа с наиболее уязвимыми категориями беженцев.

Предпринимаемые Правительством Нидерландов усилия имеют целью улучшить систему приема и защиты беженцев непосредственно в регионе их происхождения до уровня, позволяющего рассматривать страны региона, принимающие беженцев, в качестве безопасных государств. Беженцы имеют право на защиту, однако это не означает, что они вправе самостоятельно выбирать страну, в которой такая защита им может предоставляться. Именно поэтому Нидерланды активно инициируют заключение на уровне ЕС соглашений с безопасными третьими странами по вопросам приема и реадмиссии лиц, ходатайствующих о получении статуса беженца.

3. Разработка и внедрение надежной системы приема беженцев, основанной на объединении усилий ЕС и Нидерландов

Принимая во внимание, что задачи по противодействию нерегулярной миграции и совершенствованию системы приема и защиты беженцев в регионах их происхождения не могут быть решены мгновенно, лица, ищущие убежище, продолжают и в будущем прибывать в Нидерланды и другие страны ЕС. Наплыв беженцев, который пережила Европа в 2015 и 2016 годах, продемонстрировал,

¹⁵ По данным УВКБ ООН, в 2016 году до 84 % беженцев были приняты слаборазвитыми странами, расположенными в непосредственной близости к зонам конфликтов.

насколько важно быть подготовленным к такому развитию ситуации. Неготовность обходится крайне дорого: снижение доверия к власти, снижение уровня общественной поддержки деятельности по защите беженцев, поляризация общества. В этой связи важно совершенствовать систему приема беженцев как на уровне ЕС в целом, так и на национальном уровне, обращая особое внимание на эффективное распределение полномочий и на создание системы, способной выдержать испытание временем даже при самом жестком давлении.

Позиция Нидерландов по этому вопросу характеризуется тремя ключевыми целями. Первое: правительство предпринимает усилия к тому, чтобы уровень предоставляемой беженцам защиты и правовая основа процедуры предоставления статуса беженца были единые для всех государств – членов ЕС. Это предполагает дальнейшую гармонизацию общеевропейской политики с тем, чтобы пресекать практику так называемого «выторговывания убежища», когда мигрант «выбирает» по своему вкусу страну, где бы он желал получить статус беженца. Второе: важно и в дальнейшем не давать возможности соискателям убежища, уже обратившимся с соответствующим ходатайством, свободно перемещаться по всей территории ЕС (явление, известное, как вторичная миграция). В широком смысле информация о более раннем пребывании соискателя убежища на территории одного из государств – членов ЕС должна приводить к незамедлительной передаче такого мигранта в это государство в порядке реадмиссии. И третье: необходимо продолжить усилия по выработке политики в области убежища, основанной на принципе солидарности, означающем, что страны – члены ЕС оказывают друг другу взаимную поддержку, особенно в случаях резкого увеличения числа лиц, ходатайствующих об убежище, например путем внедрения механизма перераспределения мигрантов.

В настоящее время Правительство Нидерландов работает над более гибкой системой приема беженцев, которая лучше и быстрее реагировала бы на колебания объемов и структуры входящих миграционных потоков, являлась бы более экономически целесообразной и социально ориентированной. Это в свою очередь требует пересмотра существующих процедур, совместного планирования и более тесного взаимодействия различных государственных органов, задействованных в системе предоставления убежища, что возможно осуществить под эгидой объединенных центров для лиц, ходатайствующих об убежище (GVLs). Центральным управлением по приему лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища (COA), заключены административные соглашения с рядом муниципальных властей по вопросу размещения на их территории объединенных центров для лиц, ходатайствующих об убежище. Цель состоит в ускорении и совершенствовании существующих процедур предоставления убежища.

Кроме того, некоторые позиции процедуры предоставления убежища требуют приведения в соответствие с законодательством ЕС. Одно из изменений, в частности, связано с тем, что юридическая помощь будет предоставляться только тем мигрантам, по ходатайствам об убежище которых выносится отрицательное решение. Еще одно изменение заключается в том, что при повторном обращении лица с ходатайством, если из материалов дела усматривается, что оно в любом случае будет отклонено, дополнительные собеседования с таким лицом проводиться не будут.

Более гибкая система приема беженцев не может функционировать изолированно, она должна быть увязана и сопрягаться с процедурами и действиями, непосредственно следующими за процедурой приема. В этих целях еще на ранних стадиях должна производиться оценка вероятности принятия положительного решения по заявленному иностранным гражданином ходатайству о предоставлении статуса беженца, что в свою очередь должно помочь в определении применимой к такому лицу процедуры и выборе центра приема беженцев, в который такое лицо будет направлено. В отношении мигрантов, которые получили разрешение на проживание, а также лиц, ходатайствующих о признании беженцем, которым с большой долей вероятности будет предоставлено право проживания в Нидерландах, приоритетным является их быстрая интеграция в принимающее общество и, соответственно, предоставление жилья непосредственно на территориях муниципалитетов. При этом обеспечивается их доступ к соответствующим общественным сервисам, таким как образование и медицинское обслуживание. Вновь прибывшие мигранты приступают к изучению языка, и их перемещают в меньшие центры приема, расположенные в тех районах страны, где в дальнейшем эти мигранты будут проживать. При выборе района размещения мигрантов во внимание принимаются их трудовые характеристики и состояние местного рынка труда.

И наоборот, те мигранты – соискатели убежища, чьи ходатайства с высокой долей вероятности будут отклонены, продолжают оставаться в первоначальных центрах приема, откуда в минимальные сроки может быть реализована процедура их возвращения и где при необходимости может быть ограничено их право на свободу передвижения.

По заверению модификации системы приема беженцев уполномоченные государственные органы продолжают практику контроля социально опасного поведения. Это будет осуществляться в тесном взаимодействии полиции и органов уголовного правосудия. Так, соискатели убежища, допускающие нарушения общественного порядка, будут помещаться в один из существующих новых

центров с усиленным режимом содержания. Любой соискатель убежища, совершивший преступление, будет являться объектом обычной уголовно-процессуальной процедуры; при этом Служба по интеграции и гражданству будет учитывать судимости при вынесении решения об удовлетворении ходатайства об убежище. Приговоры с отсрочкой исполнения и альтернативные виды наказания также будут приниматься во внимание, например в случае совершения сексуальных преступлений. Кроме того, особое внимание Служба по интеграции и гражданству будет уделять выявлению лиц, совершивших военные преступления или преступления против человечности, как это указано в статье 1F Конвенции о беженцах, с целью отклонения ходатайств таких лиц. Таким образом, разработка и внедрение гибкой системы приема беженцев требует тесного взаимодействия между различными государственными органами и организациями, действующими в сфере миграции, а также сотрудничества с местными органами власти.

4. Борьба с незаконным пребыванием/проживанием и усиление деятельности в области возвращения мигрантов

Далеко не всем мигрантам, въезжающим в Нидерланды, разрешено пребывание. Это касается не только лиц, чьи ходатайства об убежище отклонены, но также и иных категорий, не имеющих или утративших право пребывания/проживания. Указанные лица обязаны выехать из страны за свой собственный счет и в минимальные сроки. Однако в действительности не всегда оказывается возможным обеспечить их возвращение, что, как правило, обусловлено отсутствием взаимодействия как со стороны самих мигрантов, так и со стороны государств их происхождения. Последствия незаконного пребывания таких мигрантов в большей степени ощущаются на местном уровне, например в виде нарушений общественного порядка. В целом это негативно сказывается на уровне общественной поддержки миграции. Поэтому крайне важно пресекать незаконное пребывание/проживание и всячески способствовать возвращению нерегулярных мигрантов в страны их происхождения.

Одним из препятствий для возвращения является отсутствие взаимодействия со стороны мигрантов, находящихся под обязательством выехать из страны. Для решения этой проблемы предполагается предпринять меры по укреплению потенциала Службы репатриации и отправки, в том числе за счет установления более тесного сотрудничества с другими органами и организациями, включая муниципальные власти, с целями устранения барьеров, препятствующих выезду за пределы Нидерландов, а также создания стимулов и содействия самостоятельному и независимому выезду таких лиц. Несмотря на то что опция добровольного возвращения считается предпочтительной, принудительное возвращение остается единственной реальной возможностью в случае, когда мигрант прямо отказывается выехать самостоятельно, в особенности когда речь идет о лице, виновном в совершении преступления или нарушении общественного порядка. Для этого необходимо как минимум установить и при необходимости последовательно расширять правовые рамки помещения и содержания таких лиц в специальных учреждениях закрытого типа.

Другой фактор, существенно осложняющий возвращение мигрантов, заключается в нежелании стран происхождения сотрудничать по вопросам реадмиссии собственных граждан. Отчасти это объясняется тем обстоятельством, что денежные переводы, направляемые мигрантами членам своих семей, составляют важный источник дохода. В данной ситуации стратегический подход к решению проблемы состоит в реализации, желательно на уровне ЕС, принципа «большее за большее; меньшее за меньшее». Этот принцип предполагает сочетание «кнута» и соответственно «пряника» для принуждения стран происхождения принимать назад своих граждан. Этот принцип следует реализовывать в заключаемых по широкому кругу вопросов соглашениях в сфере миграции. Необходимо выявлять и делать акценты на тех моментах, которые будут способствовать росту числа возвращений. Это может касаться двустороннего сотрудничества или повышения потенциала в таких областях, как правовая помощь, взаимодействие по линии полицейских ведомств, совершенствование пограничного контроля либо предложение различных грантов для обучения. Помимо предоставления различных льгот («большее за большее»), может быть задействован и подход «меньшее за меньшее», цель которого – принудить государства происхождения принимать своих граждан, например за счет установления визовых ограничений либо понижения уровня двусторонних отношений в областях, не связанных с миграцией.

Мигранты, которым не разрешено пребывание/проживание в Нидерландах и которые отказываются выезжать из страны независимо от причин в соответствии с установленной процедурой возвращения как в добровольном, так и в принудительном порядке, ставят местные власти в довольно сложное положение. Муниципалитеты на ежедневной основе сталкиваются с последствиями незаконного пребывания мигрантов, главным образом в сферах общественного порядка и здравоохранения. Хотя в ряде случаев таким лицам и предоставляется временное жилье, в перспективе такие

мигранты будут помещаться на ограниченный промежуток времени и при соблюдении специальных условий в один из вновь создаваемых национальных иммиграционных центров. Данные учреждения будут создаваться на основании заключаемых между центральным правительством и местными органами власти соглашений, регулирующих их деятельность. В становлении и развитии системы таких центров, которую предполагается завершить в течение ближайших нескольких лет, будут на партнерской основе участвовать как центральные, так и местные власти Нидерландов.

5. Развитие и продвижение легальных миграционных маршрутов

Миграция – это широкое понятие, которое не ограничивается только нерегулярной составляющей и институтом убежища. При этом процедура предоставления убежища не ориентирована на тех мигрантов, которые прибывают в Нидерланды по экономическим причинам. Вместе с тем страна также принимает иностранную рабочую силу, которая вносит значительный вклад в экономику, особенно в ее высокотехнологичные отрасли. Именно этот тип миграции следует поощрять, например для высококвалифицированных работников могут быть предусмотрены более короткие миграционные процедуры и обеспечение цифровыми сервисами, а для иных работников – предоставление 3-летних разрешений на работу.

Кроме того, правительство изучает возможности использования уже существующих форм регулирования миграции для повышения эффективности противодействия нерегулярной миграции. Примерами могут служить систематическое проведение информационных кампаний об имеющихся возможностях в сфере трудовой миграции, организация стажировок для иностранных студентов, предоставление учебных грантов и «маятниковая трудовая миграция» (временная занятость).

Объемы трудовых миграционных потоков всегда должны сопоставляться с потребностями работодателей. Решающим фактором должны быть требования рынка труда. Также важно уделять внимание условиям приема и размещения иностранных работников, их доступа к жилью и образовательным возможностям. Необходимо принимать во внимание и возможные нежелательные последствия, которыми сопровождается регулярная миграция, например недопущение замещения национальных работников иностранными и неравенства в оплате труда мигрантов и собственных граждан.

Переселение мигрантов в другую страну представляет собой еще одну форму легальной миграции. Переселение призвано облегчить нагрузку на страны приема мигрантов в регионах происхождения миграционных потоков. Начиная с 2018 года в Нидерландах переселенческая квота увеличена с 500 до 750 человек. При этом акцент делается на уязвимые меньшинства и беженцев, которые с большой степенью вероятности смогут успешно интегрироваться в нидерландское общество. Помимо прочих, заполнение национальной переселенческой квоты происходит за счет мигрантов из Иордании, Ливана и Уганды. Нидерланды также взаимодействуют с УВКБ ООН, по запросам которого осуществляется переселение в экстренных индивидуальных случаях.

6. Поощрение интеграции мигрантов и их участия в общественной жизни

Эффективное управление миграционными потоками, создание гибкой системы приема беженцев и ускорение процесса принятия решений по ходатайствам об убежище в совокупности способствуют тому, что мигранты – соискатели убежища, получившие разрешение на проживание, имеют возможность интегрироваться в нидерландское общество и участвовать в его жизни. Успешная интеграция зависит как от самих людей, берущих на себя ответственность за собственные жизни, так и от общества, предлагающего возможности для всех, включая лиц, обязанных участвовать в программе гражданской интеграции. Именно для последней категории принцип «живешь в стране – участвуй в жизни общества» должен стать необходимостью. Общество предоставляет людям возможности, задача людей этими возможностями воспользоваться. Мигранты обязаны интегрироваться и начать участвовать в жизни нидерландского общества как можно быстрее, даже в том случае, если в дальнейшем их разрешение на проживание не будет продлено. Это отвечает интересам как самих мигрантов, так и принимающего общества и способствует повышению уровня общественной поддержки миграции и интеграции.

Цель состоит в том, чтобы мигранты, участвующие в программе гражданской интеграции, как можно скорее стали бы неотъемлемой частью нидерландского общества, и наиболее предпочтительный путь для достижения этой цели лежит через устройство на оплачиваемую работу. В свою

очередь это означает, что интеграционные мероприятия должны начинаться на самых ранних стадиях. Эта задача не нова: правительство и ранее в ответ на резкий рост потоков мигрантов – соискателей убежища уже увеличивало инвестиции в ускоренную интеграцию. Местные власти также играют в этом свою роль (именно на местном уровне кандидаты на интеграцию подписывают документ, декларирующий ценности и устанавливающий основные правила поведения в обществе, которые они обязуются соблюдать). Правительство и в дальнейшем продолжит финансировать интеграционные мероприятия, однако одновременно планирует повысить требования к мигрантам по исполнению обязательств по интеграции и активному участию в жизни принимающего общества. Для этого будет реформирована существующая система гражданской интеграции. Фокус внимания будет направлен не только на мигрантов – соискателей убежища, имеющих разрешение на проживание, как это делалось до этого, но также и на другие категории мигрантов, такие, например, как члены семьи мигранта.

Знание языка в этом контексте является ключевым критерием: уверенное владение нидерландским языком – залог полноценного включения в принимающее общество. Именно поэтому были повышены требования к уровню языкового владения. Лица, обязанные участвовать в гражданской интеграции, нуждаются в поддержке, особенно в начальный период, которая помогает им сконцентрироваться на интеграции. В этой связи правительство планирует улучшить качество и объем такой поддержки посредством наделения муниципалитетов большим объемом полномочий по контролю над процессом интеграции. Такие вопросы, как жилищное обеспечение и медицинское обслуживание вновь прибывающих мигрантов, также считаются ключевыми элементами предполагаемого реформирования программы гражданской интеграции.

Гражданская интеграция – это непереносимое условие приобретения гражданства Нидерландов. Первому поколению мигрантов, приобретающих гражданство, будет разрешено иметь более одного гражданства. Однако последующие поколения должны будут выбрать только одно гражданство.

Для повышения эффективности интеграции и вовлеченности мигрантов следует также уделять внимание вопросам временного жилищного обеспечения. Таким образом, гибкости требует не только система приема беженцев, но и рынок жилья, который должен быть способен отвечать пиковым потребностям.

Кроме того, успешность интеграции зависит от возможности развития человеческих способностей. С этой целью будет уделяться больше внимания вопросам раннего обучения и совершенствования политики преодоления образовательного неравенства.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ

Иммиграционная политика складывается из комплекса правил и установлений, определяющих порядок допуска в страну, сроки и условия пребывания. Критерии допуска на территорию государства зависят от целей въезда, которые обычно укладываются в четыре основные категории: работа, учеба, воссоединение семьи и предоставление убежища/статуса беженца.

Настоящий обзор был подготовлен в конце декабря 2020 – начале января 2021 года, когда Великобритания официально вышла из состава Европейского союза. Учитывая, что текущая ситуация постоянно меняется, в том числе и в связи с COVID-19, обзор не предполагает исчерпывающего анализа, а призван дать общее представление об иммиграционной политике Великобритании по состоянию на конец 2020 года.

1. Процедуры контроля в сфере миграции

Основным законодательным актом Великобритании в сфере миграции является Закон об иммиграции 1971 года. Данный нормативный правовой документ, наряду с Законом Содружества об иммиграции 1962 года, ограничивает иммиграцию, в особенности первичную иммиграцию в Великобританию. В частности, Закон ввел понятие «право на проживание».

Последние по времени принятия изменения в Закон об иммиграции 1971 года называются «Закон об иммиграции и координации социального обеспечения (Закон о выходе из состава ЕС) 2020 года», принятый 30 июня 2020 года. Наиболее значимой особенностью этого закона является норма, прекращающая свободу передвижения с окончанием переходного периода (31 декабря 2020 года), делая таким образом граждан стран ЕС, Европейской экономической зоны (ЕЕА) и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕФТА), а также членов их семей объектами иммиграционного контроля со стороны Великобритании, начиная с 1 января 2021 года. Кроме того, закон обеспечивает защиту статуса граждан Ирландии в иммиграционном праве Великобритании. Также закон предусматривает внесение изменений в существующие правила координации в области социального обеспечения с целью приведения в соответствие будущей иммиграционной системы страны с предстоящими изменениями в механизме социального обеспечения.

Закон о выходе из состава ЕС, помимо прочего, знаменует переход к новой балльной иммиграционной системе в Великобритании, которая вступает в силу с 1 января 2021 года и ориентирована на высококвалифицированных работников и будет применяться как в отношении граждан стран – членов ЕС, так и мигрантов из других государств. Низкоквалифицированные работники теперь не смогут получать визы. В то же время граждане Ирландии продолжают въезжать и проживать на территории Великобритании в том же порядке, как и ранее. Гражданам государств ЕС, Европейской экономической зоны и Швейцарии, а также гражданам иных государств, с которыми установлен безвизовый режим взаимных поездок, не требуется получение визы в случае, если они будут находиться в Великобритании не более 6 месяцев.

Балльная система базируется на следующих ключевых аспектах:

- лица, желающие проживать и работать в Великобритании, должны набрать не менее 70 баллов, чтобы обратиться за визой;
- баллы начисляются за соответствие соискателя определенным критериям, таким как наличие предложения работы, владение английским языком на определенном уровне либо получение зарплаты с минимальным порогом 25 600 фунтов (ранее было 30 000 фунтов);
- лица, имеющие предложение работы по дефицитным профессиям, получают дополнительные баллы для обращения за визой;
- в соответствии с утвержденным планом расширено толкование термина «квалифицированный работник» за счет включения в него лиц, имеющих образование «уровня А/шотландский стандарт образования», в дополнение к действующему в настоящее время требованию о наличии высшего образования;
- программа «Глобальный талант» (Global Talent Scheme) помогает высококвалифицированным ученым и исследователям быстрее въехать в Великобританию;
- за новый вид визы для работников здравоохранения и медицинского персонала будет визи-

- маться пониженная пошлина, а сама виза начала применяться значительно раньше января 2021 года. В то же время данная виза не распространяется на социальных работников, так как правительство заявило, что необходимо, чтобы «работодатели инвестировали в подготовку и развитие социальных работников в этой стране»;
- неквалифицированные и временные работники больше не смогут въезжать в Великобританию, чтобы «экономика перестала полагаться на дешевую рабочую силу из Европы и вместо этого сконцентрировалась на инвестициях в технологию и автоматизацию». Правительство полагает, что неквалифицированные рабочие места могут замещаться «экономически неактивными» людьми, уже проживающими в Великобритании, и в этой связи правительство намерено работать с ключевыми секторами экономики над изменениями, направленными на снижение спроса на неквалифицированных трудящихся мигрантов;
 - правительство заявило, что потребности рынка труда могут быть удовлетворены за счет 4,28 млн граждан стран – членов ЕС, которые воспользовались Схемой ЕС поселенцев (EU Settlement Scheme) и могут пребывать и работать в Великобритании;
 - студенты из числа иностранных граждан будут иметь право пребывать в Великобритании в течение как минимум 2 лет после окончания обучения.

2. Миграционный контроль в пунктах пропуска через государственную границу и на территории страны

У всех лиц, прибывающих в порт или аэропорт Великобритании, проверяются паспорта или документы, удостоверяющие личность, на предмет подтверждения права въезда в страну. Паспорт или удостоверяющий личность документ должен быть действительным на весь период пребывания в Великобритании.

В настоящее время граждане государств Европейской экономической зоны и Швейцарии также могут осуществлять въезд по паспортам или документам, удостоверяющим личность, действительным в течение срока их пребывания в стране. Однако с 1 октября 2021 года граждане указанных государств больше не смогут въезжать в Великобританию по таким документам, за исключением случаев, когда они:

- имеют статус поселенца или предварительного поселенца в соответствии со Схемой ЕС поселенцев (EU Settlement Scheme);
- имеют разрешение на семейное проживание в соответствии со Схемой ЕС поселенцев;
- имеют разрешение приграничного работника;
- имеют разрешение категории S2 на получение плановой медицинской помощи, выданное до окончания переходного периода;
- являются сотрудниками швейцарской организации Swiss Service Provider.

Иностранные граждане не из государств – членов Европейской экономической зоны при прохождении пограничного контроля должны иметь паспорт, действительный на период их пребывания в Великобритании, и при необходимости в зависимости от страны, гражданами которой они являются, визу. Получение визы на границе невозможно, за визой необходимо обращаться и получить ее заранее до въезда в Великобританию.

От лиц, следующих с детьми, при прохождении пограничного контроля могут потребовать доказательств их отношения к детям, если они не являются их родителями, например имеют разные фамилии. Таким доказательством может служить:

- свидетельство о рождении или усыновлении, подтверждающее отношение к ребенку;
- свидетельство о разводе или заключении брака в случае, если лицо является родителем, но имеет разные с ребенком фамилии;
- письменное согласие родителя ребенка, разрешающее ребенку путешествовать совместно с лицом и содержащее контактную информацию, если такое лицо не является родителем.

Перед посадкой на борт самолета, следующего в Великобританию, сотрудники авиалинии проверяют паспорта и проездные документы всех пассажиров, и эта информация затем направляется в электронном виде в Пограничную службу Великобритании.

ПРИБЫТИЕ В АЭРОПОРТЫ

Граждане государств – членов Европейской экономической зоны и Швейцарии могут пользоваться специальным каналом/коридором для проверки их паспортов или идентификационных

карточек, что, как правило, быстрее, чем использование других каналов. В Европейскую экономическую зону входят страны – члены ЕС, а также Исландия, Лихтенштейн и Норвегия. Граждане перечисленных государств могут воспользоваться имеющимися в некоторых аэропортах страны автоматическими порталами электронной проверки паспортов (ePassport gates), если паспорта имеют электронный чип, а граждане не моложе 12 лет. Гражданин в возрасте от 12 до 17 лет должен быть в сопровождении взрослого. Электронные порталы используют технологию распознавания лиц для сопоставления лицевых показателей человека с фотографией в его паспорте.

Паспорта иностранных граждан (и, если необходимо, визы) не из стран – членов Европейской экономической зоны при въезде в Великобританию проверяются сотрудниками Пограничной службы. При этом сотрудники, как правило, спрашивают прибывших о цели визита в Великобританию. В то же время автоматическими порталами электронной проверки паспортов могут воспользоваться также и граждане Австралии, Канады, Японии, Новой Зеландии, Сингапура, Республики Кореи и США. Однако не могут использовать электронные порталы и должны пройти проверку сотрудниками Пограничной службы с проставлением штампа в паспорта лица, осуществляющие въезд в Великобританию на основании:

- сертификата категории Tier 5, выдаваемого спортсменам и творческим работникам на срок до 3 месяцев (въезжающим в безвизовом порядке);
- разрешенного участия в оплачиваемой деятельности.

У лиц, въезжающих на основании биометрического разрешения на проживание в Великобритании (дактилоскопическая регистрация осуществляется в момент обращения за визой), при прохождении пограничного контроля проверяются отпечатки пальцев и сопоставляются с имеющимися в базе данных на визовые документы. Лица, которым отказано во въезде в Великобританию, в письменном виде информируются о:

- причине отказа;
- о возможности обжалования такого решения;
- о сроках высылки/выезда за пределы Великобритании.

Как правило, такие лица должны немедленно покинуть Великобританию. В то же время им может быть разрешено временно (обычно не более 1 недели) находиться в Великобритании, но при этом их паспорта изымаются и на них налагается обязательство периодически являться в иммиграционную службу.

3. Выявление нерегулярных мигрантов

В Великобритании нерегулярная миграция в форме умышленного незаконного въезда или пребывания в стране образует состав преступления (статья 24 Закона об иммиграции 1971 года), хотя уголовные преследования за эти деяния довольно редки.

Численность и характеристика нерегулярных мигрантов в Великобритании неизвестны. В отличие от характеристик легальной миграции, таких как количество выданных виз или ходатайств об убежище, которые регистрируются и являются частью официально публикуемой статистики, нерегулярная миграция нигде не регистрируется. Статистика МВД по визам не содержит данных о нерегулярных или нелегальных иммигрантах в Великобритании. Аналогичным образом большая часть данных Агентства национальной статистики Великобритании основывается на информации, которая в значительной степени недооценивает реальную численность иностранных граждан в стране. Таким образом, в настоящее время Великобритания не располагает данными о корректной численности незаконно находящихся мигрантов. Начиная с апреля 2015 года МВД осуществляет контроль за лицами, выезжающими из Великобритании, на предмет того, осуществляют ли они выезд до истечения срока действия визы; эти данные показывают только уровень соблюдения миграционного законодательства, однако не дают возможности установить число иностранных граждан, превысивших срок действия визы. Пограничная служба по соображениям национальных интересов обычно не практикует публикацию статистики о количестве неудачных незаконных попыток въезда в страну. В то же время, например, в течение 2017–2018 годов было задержано порядка 1 800 иностранных граждан при попытке въехать в Великобританию незаконно, но при этом общее число состоявшихся за тот же период незаконных въездов, которые не удалось пресечь, остается неизвестным.

4. Выдворение, депортация, реадмиссия, запрет на въезд, нежелательность пребывания

МВД Великобритании является ведущим государственным органом в сфере иммиграции и паспортизации, реализации антинаркотической политики, борьбы с преступностью, в противопожарной области, по борьбе с терроризмом и в сфере охраны общественного порядка.

К ведению МВД относятся:

- охрана границ Великобритании и контроль над иммиграцией;
- рассмотрение обращений на въезд и пребывание в Великобритании;
- выдача паспортов и виз.

В структуре МВД действуют два различных подразделения, компетентные в проведении проверок в портах и внутри страны.

Пограничная служба является правоохранительным органом, в ее задачи входит осуществление пограничного и таможенного контроля в отношении лиц и товаров, прибывающих на территорию Великобритании. Сотрудники службы осуществляют иммиграционные и таможенные проверки в портах и аэропортах. Деятельность Пограничной службы контролируется Независимым старшим инспектором по вопросам границ и иммиграции.

Иммиграционная инспекция также является правоохранительным органом, создана 1 апреля 2012 года. Инспекция отвечает за предупреждение нарушений в сфере миграции, установление нарушителей и за общее повышение уровня соблюдения иммиграционного законодательства. Инспекция взаимодействует с другими органами, например полицией, в целях регулирования миграции в соответствии с государственной политикой. Полномочия сотрудников инспекции, в том числе по вопросам ареста, установлены законодательными актами страны – Законом об иммиграции 1971 года, Законом об иммиграции и убежище 1999 года, Законом о государственной границе Великобритании 2007 года и некоторыми другими. Сотрудники вправе осуществлять проверки как жилых помещений, так и мест осуществления трудовой деятельности. Чаще всего проверки проводятся на основании решения суда, предоставляющего в том числе и право принудительного проникновения на объект с целью задержания нарушителей иммиграционного законодательства.

Компетенция иммиграционной инспекции в основном определяется нормами Закона об иммиграции 1971 года. Так, в соответствии с параграфом 3 Регламента 2 Закона об иммиграции 1971 года сотрудник иммиграционной инспекции имеет право проводить проверку в отношении любого лица, въезжающего в Великобританию, в целях установления его принадлежности к британскому подданству, либо, если оно не является британским подданным, в целях установления:

- его личности;
- наличия права на въезд в страну;
- соблюдения таким лицом условий въезда или пребывания в Великобритании;
- наличия ограничения или запрета на въезд.

В свою очередь, на основании положений параграфа 8 Регламента 2 того же закона в случае отказа лицу во въезде в Великобританию сотрудник иммиграционной инспекции имеет право:

- отдавать распоряжение капитану корабля или командиру воздушного судна, на котором прибыло лицо, по вывозу такого лица из Великобритании на том же корабле или воздушном судне; либо
- отдавать собственнику или представителю корабля или воздушного судна распоряжение по вывозу такого лица из Великобритании на ином корабле или воздушном судне, указанном в распоряжении, имеющем отношение к данному собственнику или представителю;
- отдавать собственнику или представителю распоряжение по организации вывоза такого лица из Великобритании на ином корабле или воздушном судне, указанном в распоряжении, в страну или территорию, которая является:
 - государством гражданства лица;
 - государством, выдавшим паспорт или иной удостоверяющий личность документ;
 - государством, с территории которого лицо въехало в Великобританию;
 - государством, которое согласится принять такое лицо.

Также сотрудники иммиграционной инспекции согласно параграфу 16 Регламента 2 Закона об иммиграции наделены полномочием задерживать иностранных граждан, в отношении которых требуется провести проверочные мероприятия с целью принятия решения о разрешении или отказе во въезде в Великобританию.

В случае если имеются достаточные основания полагать, что в отношении лица может быть от дано распоряжение о его вывозе из Великобритании, такое лицо может быть задержано по решению сотрудника иммиграционной инспекции до момента:

- принятия решения об отдаче соответствующего распоряжения;
- вывоза/выезда такого лица в соответствии с отданным распоряжением.

Полномочие по задержанию лиц, подлежащих депортации, предусмотрено параграфом 2 Регламента 3 Закона об иммиграции 1971 года, а также статьей 36 Закона о государственной границе Великобритании 2007 года (автоматическая депортация). Такие лица включают в себя иностранных граждан, чья депортация рекомендована судом до вынесения решения о депортации; иностранных граждан, получивших уведомление о возможности депортации, до вынесения решения о депортации; иностранных граждан, подлежащих автоматической депортации; а также иностранных граждан, подлежащих депортации, до момента самой депортации.

В соответствии со статьей 32 Закона о государственной границе Великобритании 2007 года иностранные граждане из государств, не входящих в состав ЕС, приговоренные к лишению свободы сроком 12 месяцев и больше, подлежат автоматической депортации. После 31 декабря 2020 года это правило распространено на всех иностранных граждан.

В широком плане существуют следующие категории иностранных граждан, в отношении которых применяется задержание в целях депортации:

- лица, получившие отказ по ходатайству об убежище;
- лица, которые въехали законно, но превысили указанный в визе разрешенный срок пребывания;
- иностранные граждане, совершившие преступления;
- задержанные иностранные граждане, желающие вернуться в страны гражданства.

Лица, признанные беженцами, могут быть лишены права пребывания в случае осуждения за совершение «серьезного преступления», наказание за которое составляет не менее 2 лет лишения свободы. Суд по уголовным делам также может рекомендовать депортировать из Великобритании любого иностранного гражданина старше 17 лет, признанного виновным в совершении преступления, наказуемого лишением свободы.

В то же время далеко не во всех случаях для осуществления высылки требуется вынесение официального решения о депортации. Так, иностранные граждане, не имеющие права пребывания в Великобритании (например, въехавшие в страну незаконно), могут быть высланы без наличия решения о депортации.

Законом об охране общественного порядка и борьбе с преступностью 2017 года установлена норма, в соответствии с которой любое лицо, представшее перед судом, должно заявить о своем гражданстве. Это требование призвано ускорить раннюю идентификацию лиц из числа иностранных граждан, совершивших преступления, и тем самым содействовать их скорейшему выдворению из страны. В то же время любое лицо, арестованное полицией или представшее перед судом, не обязательно сообщать, гражданином какой страны оно является, так как это может рассматриваться в качестве нарушения закона о частной жизни, вступившего в силу в Великобритании в 2018 году и базирующегося на Общем регламенте по защите данных ЕС.

5. Миграционная амнистия

Согласно отчету организации «Миграционный обозреватель» (Migration Observatory), в Великобритании никогда не проводилось никаких «амнистий» в целях легализации пребывания мигрантов, вместо этого реализовывался ряд программ, в рамках которых легальный правовой статус предоставлялся различным группам мигрантов, например, соискателям убежища.

Регуляризация: 14-летний и 20-летний временные периоды для получения законного иммиграционного статуса. В Великобритании действовало иммиграционное правило, дававшее возможность получения постоянного разрешения на проживание после 14 лет непрерывного проживания в стране, в том числе если частично или полностью этот период времени лицо находилось в стране незаконно. Это правило было отменено в июле 2012 года, и ему на смену пришло правило 20-летнего проживания, согласно которому лицу не обязательно находиться на территории Великобритании на законных основаниях, просто вполне достаточно, чтобы такое проживание было постоянным.

6. «Контролируемое» («толерантное») пребывание иностранных граждан, подлежащих принудительному возвращению

Решения по ходатайствам о предоставлении убежища и по защите прав человека в Великобритании принимаются Агентством по охране границ, которое находится в подчинении МВД Великобритании. С точки зрения закона обратиться за предоставлением убежища, находясь за пределами Великобритании, невозможно. Лица, заявившие ходатайство об убежище, не могут быть выдворены до принятия решения по ходатайству.

Ходатайства о предоставлении убежища могут и должны по возможности подаваться сотруднику иммиграционной инспекции сразу же по прибытии иностранного гражданина в Великобританию. Каждое ходатайство о предоставлении убежища расписывается для исполнения конкретному сотруднику Агентства по охране границ, который отвечает за данный материал и за все принимаемые по нему решения, начиная с момента подачи ходатайства и до выдачи соискателю убежища разрешения на пребывание либо его высылки из Великобритании. От лиц – соискателей убежища может потребоваться регулярно являться в местный орган Агентства по охране границ в течение всего срока рассмотрения ходатайства. Агентство также использует систему, при которой контроль за соискателями убежища осуществляется по телефону либо они отслеживаются по электронным меткам.

Сотрудник Агентства по охране границ при рассмотрении ходатайства об убежище принимает во внимание предоставленные заявителем сведения о преследованиях в отношении его, а также любые иные подтверждающие это утверждение доказательства для того, чтобы сделать вывод о соответствии заявителя критериям, дающим право на получение убежища. Так, например, в соответствии с Конвенцией о беженцах 1951 года необходимо доказать, что:

- обращение, которому опасается подвергнуться лицо, подпадает под определение «преследование»;
- опасение лица стать жертвой преследований вполне обосновано;
- преследование происходит по одной из пяти причин, указанных в Конвенции;
- лицо не может получить защиту от преследования в другой части страны своего гражданства;
- лицо может подвергнуться риску стать жертвой такого преследования в будущем, если оно будет возвращено в страну гражданства.

Большинство соискателей убежища имеют право обратиться в трибунал первой инстанции в случае, если их ходатайство было отклонено. На период рассмотрения жалобы они вправе продолжить оставаться на территории Великобритании. В то же время не все заявители автоматически могут воспользоваться правом обжалования, например это право не распространяется на лиц, прибывших из государств, ситуация в которых, по мнению МВД Великобритании, не дает оснований для обращения за предоставлением убежища, либо они уже обратились с подобным ходатайством в третьей стране, которая считается безопасной. Такие заявители, как правило, могут обратиться с жалобой уже только после высылки из Великобритании.

Агентство по охране границ стремится к тому, чтобы все поданные на решения об отказе в предоставлении убежища жалобы рассматривались в течение 2 месяцев с момента вынесения такого решения; в то же время в случаях, если заявители содержатся в специальных закрытых центрах, этот срок значительно сокращается за счет применения ускоренной процедуры.

Жалоба рассматривается независимым судьей по иммиграционным делам, который не состоит на службе в МВД. Сроки обжалования решения об отказе в удовлетворении ходатайства об убежище очень малы. Соискатели убежища при обжаловании могут воспользоваться юридической помощью, оплачиваемой за счет бюджетных средств, только в случае, если вероятность успеха обжалования составляет не менее 50 %.

После рассмотрения жалобы решение выносится в течение 2 недель. В соответствии с законом возможно повторное обжалование. В этом случае требуется юридическая консультация относительно перспективы дальнейшего обжалования, а срок для подачи повторной жалобы обычно составляет 5 рабочих дней.

В случае удовлетворения Агентством по охране границ либо в результате обжалования ходатайства об убежище по основаниям, предусмотренным Конвенцией о беженцах 1951 года, заявитель приобретает статус беженца сроком на 5 лет. Агентство по охране границ в течение этого срока вправе пересматривать данный статус, если для этого имеются веские основания, например изменились обстоятельства в стране гражданства лица. Если по истечении 5 лет возвращение лица в страну гражданства все еще считается небезопасным, такое лицо может обратиться за получением статуса, известного как разрешение на постоянное проживание в Великобритании (Indefinite Leave to Remain).

Если защита предоставляется по соображениям обеспечения прав человека, заявитель, как правило, получает так называемую гуманитарную защиту. Этот статус также предоставляется сроком на 5 лет и может периодически пересматриваться. Лица, которым предоставлена защита в Великобритании, имеют право на осуществление трудовой деятельности, получение социальной поддержки и воссоединение с супругом и детьми в возрасте до 18 лет. Вместе с тем признанное беженцем несовершеннолетнее лицо (до 18 лет) не может пользоваться правом на воссоединение со своими родителями и братьями/сестрами. Если нет новых данных или изменений обстоятельств, то лица, которым отказано в убежище, обязаны организовать свой выезд и выехать из Великобритании. В случае если лицо после отклонения ходатайства об убежище не выехало из страны, Агентство по охране границ предпринимает действия по его принудительному возвращению.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА

Иностранцы граждане, чье ходатайство о предоставлении убежища рассматривается более 1 года по независящим от них причинам, вправе осуществлять трудовую деятельность; для этого им необходимо обратиться в Агентство по охране границ за получением разрешения на работу. Также в Агентство по охране границ могут обратиться иностранные граждане, которые на период рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища нуждаются в финансовой поддержке или жилье. В свою очередь агентство может предоставить:

- жилье в виде квартиры, дома, хостела или мотеля;
- финансовую поддержку в размере 37,75 фунтов в неделю на оплату пропитания, одежды и туалетных принадлежностей. Эта сумма еженедельно зачисляется на дебетовую карту;
- бесплатные услуги национальной системы здравоохранения, такие как посещение врача или лечение в больнице, бесплатные рецепты, бесплатная стоматологическая помощь, бесплатная проверка зрения.

Данная поддержка перестает предоставляться после отказа в удовлетворении ходатайства об убежище и после завершения процедуры обжалования. Лица, которым отказано в удовлетворении ходатайства, тем не менее могут рассчитывать на получение базовой поддержки, если их личные обстоятельства соответствуют довольно жестким критериям ее получения. В частности, получение этого вида поддержки обусловлено согласием лица на возвращение в государство гражданства.

ДОБРОВОЛЬНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ ИЗ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Нерегулярные мигранты, лица, ходатайствующие об убежище, или лица, чье ходатайство об убежище отклонено, желающие вернуться в государства происхождения, могут обратиться в Службу по добровольному возвращению при Правительстве Великобритании. Иностранцам гражданам будет оказана помощь в возвращении, если соблюдаются следующие условия:

- они находятся в Великобритании незаконно или превысили разрешенный срок пребывания;
- они представляют семейную группу с ребенком в возрасте до 18 лет и находятся в Великобритании незаконно;
- они отозвали или намереваются отозвать заявление на получение разрешения на пребывание в Великобритании;
- они обратились с ходатайством об убежище, но теперь намереваются это ходатайство отозвать.

Иностранцы граждане не могут обратиться по вопросу добровольного возвращения в случае, если:

- в отношении их проводится расследование полицией либо они задержаны МВД;
- в отношении их за совершенное преступление применена мера наказания в виде лишения свободы на срок более 12 месяцев;
- они признаны виновными в совершении иммиграционного преступления и в отношении их вынесено решение о депортации;
- им в Великобритании была предоставлена гуманитарная защита, разрешение на постоянное проживание либо статус беженца;
- были уведомлены Службой по визам и иммиграции о том, что ими должна заниматься третья страна.

Лицам, включенным в программу добровольного возвращения, может предоставляться финансовая помощь в размере до 2 000 фунтов, которую можно использовать на поиск жилья, работы либо открытия бизнеса в стране происхождения.

В случае если лицо отозвало заявление на добровольное возвращение или не выполняет условия возвращения, к нему может быть применена процедура принудительного возвращения.

7. «Соглашение о лояльности» с мигрантами

В Великобритании такой практики не существует. Иностранцы граждане утрачивают иммиграционный статус в случае совершения тяжких преступлений, что является стандартной международной практикой.

8. Процедуры размещения нерегулярных мигрантов, подлежащих высылке с территории принимающего государства, в специальные учреждения для временного размещения/содержания

Ключевым документом, регулирующим вопросы содержания в специальных учреждениях, являются Правила организации деятельности центров задержания 2001 года, утвержденные во исполнение требований Закона об иммиграции и убежище 1999 года, предусматривающего право задержания мигрантов в интересах обеспечения эффективного иммиграционного контроля. Правила представляют собой законодательный инструмент, принятый парламентом. Правила организации деятельности центров задержания применимы только в отношении иммиграционных центров для целей высылки, но не применяются в отношении учреждений/помещений, рассчитанных на краткосрочное содержание мигрантов.

МВД Великобритании также издало Руководство по исполнению полномочия по задержанию мигрантов и их высылке (Enforcement Instructions and Guidance Power to detain), адресованное сотрудникам, работающим в сфере миграционных отношений. Функции и полномочия по задержанию, принятию решения о размещении в специальном учреждении и процедурах содержания в таком учреждении закреплены в разделе 55 Руководства. Кроме того, в этом разделе отдельно оговорено, в отношении каких категорий лиц помещение в специальное учреждение не применяется.

Так, в соответствии с пунктом 13 раздела 55 Руководства («Места содержания»):

«Лица, задержанные в соответствии с Законом об иммиграции, могут размещаться в местах содержания, указанных в Инструкции об иммиграции (места содержания) 2014 года. Такие места включают в себя камеры задержания в подразделениях полиции, иммиграционные центры по высылке, тюрьмы и больницы. Дети без сопровождения либо лица, не достигшие возраста 18 лет, могут размещаться только в безопасных местах. В рамках принятой политики семьи с детьми, не достигшими возраста 18 лет, могут размещаться в не предназначенных для постоянного проживания учреждениях/помещениях для краткосрочного содержания (так называемые комнаты для содержания), в помещениях, предназначенных для размещения мигрантов непосредственно перед выездом, а также в специальном семейном иммиграционном центре для целей высылки (Tinsley House).

Всего в Великобритании на сегодняшний день действуют 8 иммиграционных центров для целей высылки. 5 из них предназначены для содержания только мужчин (Brook House, Campsfield House, Colnbrook, Harmondsworth, Morton Hall); 2 центра (Dungavel и Yarl's Wood) рассчитаны на пребывание мужчин, женщин и семей, в которых нет детей младше 18 лет; и наконец, в центре Tinsley House размещаются мужчины и семьи с детьми, в том числе не достигшими 18 лет.

В Великобритании также имеется несколько учреждений/помещений для краткосрочного содержания, расположенных в разных частях страны (Larne House, Northern Ireland Pennine House, Manchester Yarl's Wood, Bedfordshire Pre-Departure Accommodation (PDA), Gatwick PDA).

Кроме того, в Великобритании есть как минимум одна мужская тюрьма для иностранных граждан – Huntercombe Prison, в которой содержатся примерно 480 человек.

9. Информационные ресурсы (компьютерные системы), используемые при противодействии нерегулярной миграции

МВД Великобритании использует персональные данные иностранных граждан, хранящиеся в базах данных, в целях:

- проверки информации, документов и подтверждения личности;
- иммиграционного контроля при въезде в страну;
- продвижения добровольного возвращения;
- высылки и депортации;
- планирования и реализации специальных силовых операций;
- предотвращения, выявления и расследования преступлений;
- обеспечения законодательства по вопросам использования иностранных работников;

- обеспечения исполнения иммиграционного законодательства;
- оценки рисков;
- задержания и помещения в специальные учреждения;
- обеспечения безопасности.

Согласно отчету, подготовленному организацией «Миграционный обозреватель» по проблематике нерегулярной миграции, МВД Великобритании начало проводить проверки в отношении лиц, выезжающих из страны, и регистрировать случаи выезда уже после истечения срока действия визы. Однако ко всем прочим недостаткам данной методики оценки численности нерегулярных мигрантов добавился главный фактор, заключающийся в том, что большей части иностранных граждан вообще не требуется виза для въезда в Великобританию. В итоге МВД было вынуждено признать, что «предпринятая оценка не дает всей полноты картины мигрантского населения, потенциально незаконно проживающего в стране».

10. Учет/регистрация мигрантов

МВД Великобритании является органом, компетентным по вопросам сбора, хранения и обработки персональной информации, предоставленной или полученной в связи с мерами по контролю въезда/выезда, охране границы, обработке визовых заявлений, иных разрешений, переселению, получению гражданства или иных иммиграционных услуг, рассмотрению ходатайств об убежище или иных формах защиты.

11. Практика противодействия торговле людьми и нерегулярной миграции

Великобритания присоединилась к Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми от 23 марта 2007 года, ратифицировав ее 17 декабря 2008 года. Для Великобритании Конвенция вступила в силу 1 апреля 2009 года. Следствием этого стало создание в Великобритании в 2009 году Национального механизма перенаправления (NRM). Этот механизм представляет собой процесс выявления случаев торговли людьми и оказания помощи и поддержки жертвам. Механизм предназначен для упрощения координации деятельности различных структур, вовлеченных в борьбу с торговлей людьми (например, полиции, МВД, включая Пограничную службу, Службу виз и иммиграции, Национального криминального агентства, местных органов власти и неправительственных организаций), налаживания информационного обмена о потенциальных жертвах и сотрудничества по вопросам предоставления им доступа к юридической помощи, обеспечения жильем и оказания им поддержки.

Конвенция устанавливает, что потенциальным жертвам торговли людьми должен предоставляться период продолжительностью не менее 30 дней для реабилитации и размышления, в течение которого им предоставляется поддержка, включая жилищное размещение, материальную помощь, доступ к медицинскому обеспечению и юридической помощи, а также разрешение на пребывание на территории страны приема, если такие лица признаны жертвами торговли людьми. В 2015 году в Великобритании был принят Закон о современном рабстве, ставший первым актом в системе национального законодательства, специально посвященным вопросам предотвращения и уголовного преследования современного рабства и защиты его жертв.

В соответствии с проводимыми реформами длительность срока, в течение которого жертвы получают доступ к «расширенной» помощи, такой как предоставление временного размещения, юридические услуги, экспертные консультации и адвокатские услуги, предполагается увеличить с 14 дней (сейчас) до 45 дней, что позволит обеспечить жертвам более щадящий выход из-под опеки, предоставляемой в рамках оказываемой им поддержки. Этот срок в свою очередь добавляется к минимуму 45 дней, в течение которых по делу выносится окончательное решение и в течение которых жертвам предоставляется обязательная поддержка, увеличивая, таким образом, общий срок оказываемой поддержки до 90 дней и выше. «Места для безопасного размещения», финансируемые за счет средств бюджета, будут создаваться с учетом того, чтобы совершеннолетние жертвы торговли людьми, выведенные из ситуаций эксплуатации, могли бы получать помощь и консультации в течение 3 дней до принятия ими решения об участии в Национальном механизме перенаправления.

Изменения, последовавшие за резким ростом числа перенаправлений с использованием NRM, отражают общее повышение уровня общественного сознания, вызванное принятием Закона о совре-

менном рабстве 2015 года, ставшего первым актом такого рода в мире. Так, только за 2016 год услуги перенаправления получили 3 804 человека, для сравнения в 2010 году было перенаправлено только 714 лиц. В том же 2016 году мерами помощи, финансируемыми за счет бюджета, воспользовались 1 440 совершеннолетних жертв торговли людьми.

Специальным подразделением по современному рабству предложен следующий ряд мер:

- создание в структуре МВД единого экспертного подразделения, которое будет заниматься всеми ставшими известными случаями и принимать решения относительно признания того или иного лица жертвой современного рабства. Предлагаемое подразделение должно заменить отделы, в настоящее время действующие в структурах Национального криминального агентства и Службы виз и иммиграции, и будет выведено за рамки иммиграционной системы;
- сформировать независимый экспертный совет по пересмотру отрицательных решений, тем самым существенно усилив контроль за такой деятельностью;
- развернуть новую цифровую систему поддержки Национального механизма перенаправления, упростив процесс перенаправления жертв к мерам поддержки и обеспечив сбор аналитической информации для совершенствования деятельности по предупреждению и противодействию.

12. Законодательство по вопросам организованного набора иностранной рабочей силы

Система профессионального обучения и развития трудовых ресурсов в Великобритании характеризуется двумя важными чертами: во-первых, определяется и формируется, по большому счету, работодателями; это означает, что содержание и обеспечение профессиональной подготовки оставлено в основном на усмотрение работодателей и не является предметом регулирования со стороны государства или результатом согласования с социальными партнерами. Во-вторых, система отличается гибкостью, то есть желающие могут получить доступ к различным программам, курсам или стажировкам, специально разработанным для нетрадиционных категорий обучаемых (например, для лиц в возрасте). Подобная гибкость в большей степени устраивает иммигрантов, хотя такие программы специально на них и не ориентированы.

Начиная с января 2021 года основной возможностью для въезда всех трудовых мигрантов стал новый, более рациональный и основанный на балльной системе механизм по линии квалифицированных работников (Skilled Worker Route). Кроме того, данный механизм предусматривает требования по размеру обязательной заработной платы. Теперь далеко не все граждане государств, входящих в Европейскую экономическую зону, могут приезжать в Великобританию в целях осуществления трудовой деятельности. До 2020 года включительно иностранных работников из государств, не входящих в Европейскую экономическую зону, имели право привлекать только те работодатели, которые нанимали их на должности или работы, соответствующие уровню установленной квалификации RQF6+¹⁶. В то же время, учитывая, что в отношении граждан государств, входящих в Европейскую экономическую зону, ограничения не действовали, они могли выполнять любую работу.

Согласно изменениям, с 2021 года перечень работ, которые могут выполняться мигрантами, въезжающими на основании визы, модифицирован и в него теперь включены также и работы, требующие наличия среднего уровня квалификации (RQF3-5). Важно отметить, что указанные ограничения не распространяются на иные линии работников, таким образом, например, члены семьи мигранта могут въезжать в Великобританию и осуществлять трудовую деятельность в соответствии с предъявляемыми к видам работ квалификационными требованиями без привязки к минимальному уровню. Таким образом, новая система трудовой миграции становится более либеральной по отношению к гражданам государств, не входящих в Европейскую экономическую зону, но в то же время более жесткой в отношении граждан государств – членов Европейской экономической зоны, поскольку они больше не могут быть заняты на работах с низкой квалификацией (RQF1-2). Внедрение новой системы стало следствием рекомендаций Консультативного комитета по миграции (Migration Advisory Committee), который является экспертным органом, компетентным в сборе и анализе информации о потребностях рынка труда, дефицитных профессиях и специальностях, экономических и социальных последствиях иммиграции. Комитет финансируется из бюджета МВД Великобритании.

В то же время существует множество других доступных для граждан государств, не входящих в Европейскую экономическую зону, способов для въезда в Великобританию, после чего им фактически предоставлена полная свобода в осуществлении трудовой деятельности.

¹⁶ Согласно Regulated Qualifications Framework – английской системе определения уровня квалификации работника.

В соответствии с вновь внедренной системой квалифицированных работников лицо, желающее въехать в Великобританию с целью осуществления трудовой деятельности, должно подтвердить, что:

- у него есть предложение работы от работодателя, имеющего выданную МВД лицензию;
- предлагаемая работа соответствует установленному уровню квалификации – RQF3 или выше (уровень А или эквивалентный);
- владеет английским языком на установленном уровне.

УСТАНОВЛЕНИЕ ФАКТА, ЧТО РАБОТА СООТВЕТСТВУЕТ ТРЕБУЕМОМУ УРОВНЮ КВАЛИФИКАЦИИ

Всем видам работ присвоен уникальный код в Стандартной профессиональной классификации (Standard Occupational Classification). Каждому коду в свою очередь сопоставлен определенный уровень профессиональной подготовки. Это и определяет факт соответствия предлагаемой работы требованиям, предъявляемым к линии квалифицированных работников (Skilled Worker Route).

Помимо линии квалифицированных работников, существует еще целый ряд иных иммиграционных путей для трудоустройства мигрантов в Великобритании, что обеспечивает бизнесу известную гибкость в трудовых отношениях. При этом в ряде случаев работодатель не обязан отвечать за работника.

ПРОГРАММА «ГЛОБАЛЬНЫЙ ТАЛАНТ»

Начиная с января 2021 года в программе «Глобальный талант» наравне с гражданами государств, не входящих в ЕС, могут также участвовать и граждане государств – членов ЕС. Это означает, что наиболее квалифицированные работники, чей уровень квалификации соответствует установленным баллам, имеют право въезжать в Великобританию без наличия предложения работы, если их пребывание обеспечивается принимающей стороной – резидентом Великобритании. В этом случае работодателю для привлечения лиц, въехавших по программе «Глобальный талант», получение лицензии МВД не требуется.

ДИПЛОМИРОВАННЫЕ СПЕЦИАЛИСТЫ

Виза дипломированного специалиста будет выдаваться студентам – иностранным гражданам, завершившим образование в Великобритании начиная с лета 2021 года. Это даст возможность выпускникам учебных заведений продолжать пребывание в Великобритании и осуществлять трудовую деятельность по любому уровню квалификации в течение 2 лет после окончания обучения. Специалисты, получившие степень кандидата наук, начиная с лета 2021 года получают возможность проживать в Великобритании в течение 3 лет после окончания обучения и осуществлять трудовую деятельность. Такой подход облегчит для отдельных категорий выпускников получение высококвалифицированной работы в Великобритании и будет способствовать экономическому росту.

ПЕРЕВОДЫ ВНУТРИ КОМПАНИЙ

Переводы внутри компаний дают возможность международным организациям осуществлять временные переводы в Великобританию ключевого бизнес-персонала для работы в филиалах при условии, что такие переводы соответствуют установленным требованиям. Основными требованиями к кандидатам являются: занятие должностей, соответствующих уровню квалификации RQF6 (эквивалентно уровню выпускника высшего учебного заведения), и установление минимального размера зарплаты, соответствующего уровню квалификации.

ПРОГРАММА МОЛОДЕЖНОЙ МОБИЛЬНОСТИ

Работодатели также могут задействовать возможности, предоставляемые Программой молодежной мобильности. Великобритания имеет договоренности с 8 странами и территориями по поводу 20 000 молодых людей, которых страна готова принимать ежегодно в целях трудоустройства и туризма. Кандидаты должны быть в возрасте от 18 до 30 лет и могут пребывать в Великобритании сроком до 2 лет.

ГРАЖДАНЕ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕС, УЖЕ ПРОЖИВАЮЩИЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Великобритания применяет Схему ЕС поселенцев (EU Settlement Scheme), в соответствии с которой граждане государств – членов ЕС, Европейской экономической зоны и Швейцарии (а также члены их семей, не являющиеся гражданами государств ЕС), проживающие в Великобритании, могут обратиться за продлением срока проживания по окончании «переходного периода», завершившегося 31 декабря 2020 года. Эта схема распространяется на всех граждан государств – членов ЕС и членов их семей, которые проживали в Великобритании по состоянию на 31 декабря 2020 года.

Заявления о включении в Схему ЕС поселенцев должны были быть поданы до 31 декабря 2020 года, иначе те, кто потенциально мог рассчитывать на включение в Схему, но не сделал этого, утрачивают законные основания для пребывания в Великобритании как лица, не воспользовавшиеся правами, вытекающими из Соглашения о Европейской экономической зоне. Важно отметить, что льготный период (с 1 января по 30 июня 2021 года) не применяется в отношении права обращения с заявлением о включении в Схему, в том числе и в отношении уязвимых категорий лиц, рассматриваемых в качестве таковых Международной организацией по миграции.

В случае если иностранные граждане не проживали в Великобритании непрерывно в течение 5 лет или не могут документально подтвердить факт такого проживания, им может быть предоставлен статус предварительного поселенца, что дает право проживания в течение 5 лет, а уже затем они смогут обратиться за получением статуса поселенца.

Граждане Ирландии освобождены от обязанности подавать такое обращение, но при желании могут это сделать.

Обращение для включения в Схему ЕС поселенцев не облагается пошлиной.

По состоянию на 30 ноября 2020 года всего было подано 4,48 млн обращений о включении в Схему ЕС поселенцев, из них удовлетворено 4,28 млн, которые распределились следующим образом:

- предоставлен статус поселенца – 55 % (2 335 300);
- предоставлен статус предварительного поселенца – 43 % (1 825 500);
- отказано в удовлетворении обращения – 0,7 % (29 000);
- отозвано или аннулировано обращений – 1 % (42 900);
- признано недействительными – 1 % (47 700).

Новые правила означают, что бездомные граждане государств – членов ЕС теперь могут быть депортированы в случае, если они отказываются от помощи властей, такой, например, как предоставление крова, что уже делается в отношении граждан государств, не входящих в ЕС. Представители МВД заявили, что данные правила будут применяться в отношении проживающих на улице лиц, которые совершают преступления и практикуют антиобщественное поведение, например назойливое попрошайничество. В то же время указанные правила не будут применяться в отношении лиц, обращения которых о продлении срока проживания в Великобритании на основании Схемы ЕС поселенцев удовлетворены (при этом, например, по состоянию на апрель – июнь 2020 года более половины (53 %) лиц, ночующих на улице на юге Лондона (район Southwark), являлись иностранными гражданами).

Вступившие в силу с 1 января 2021 года новые правила также означают, что в отношении всех прибывающих граждан государств – членов ЕС будет действовать следующий порядок:

- лицам, осужденным к лишению свободы сроком не менее 1 года, въезд в Великобританию запрещается;
- лицам, совершившим преступления в прошлом, въезд в Великобританию может не разрешаться;
- лицам, осужденным к лишению свободы сроком менее 1 года, также может не разрешаться въезд в Великобританию по итогам проверки их уголовного прошлого и связей в Великобритании;
- на лиц, проживающих в Великобритании и имеющих иммиграционный статус в соответствии со Схемой ЕС поселенцев, данные правила не распространяются и их права защищены Соглашением о выходе из состава ЕС. Однако МВД заявило, что их статус может быть аннулирован в случае совершения ими после 1 января 2021 года преступления, за которое назначено наказание в виде лишения свободы на срок более 1 года.

ПИЛОТНЫЙ ПРОЕКТ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ СЕЗОННЫХ РАБОТНИКОВ

В попытке смягчить неблагоприятные последствия для сельскохозяйственного и садоводческого секторов в 2018 году правительством запущен пилотный проект по привлечению сезонных сельскохозяйственных работников. В рамках пилотного проекта фермеры могут привлекать сезонных работников из государств, не входящих в ЕС, на срок до 6 месяцев.

Агентства занятости, назначенные Правительством Великобритании, нацелены на привлечение сезонных работников из следующих государств: Республика Молдова, Российская Федерация, Украина, Барбадос, Республика Беларусь и Грузия.

Предполагается увеличение ежегодной квоты сезонных работников с 2 500 до 10 000 человек. Первоначально проект был рассчитан до конца декабря 2020 года, после чего предполагалось провести оценку его эффективности на предмет перспектив продления. Практика показывает, что только 11 % сезонных работников в 2020 году составили лица, постоянно проживающие в Великобритании. При этом из 30 000 заявлений на получение сезонной работы, поданных гражданами Великобритании, к работе приступили только 4 % и только 1 % продолжили работать по истечении первых шести недель.

ПОШЛИНА, УПЛАЧИВАЕМАЯ ЗА ПРИВЛЕЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ РАБОТНИКОВ

Работодатели в Великобритании уплачивают пошлину за каждого квалифицированного трудящегося мигранта, привлекаемого к трудовой деятельности по линии квалифицированных работников или в порядке перевода внутри компании. Работодатель уплачивает пошлину в размере 1 000 фунтов за каждого квалифицированного работника за первые 12 месяцев, в последующем уплачивается 500 фунтов за каждый последующий 6-месячный период. Для малого бизнеса и благотворительных организация действует система скидок.

ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ МИГРАНТСКОГО НАСЕЛЕНИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Правительство оценивает, что балльная система снизит ежегодную иммиграцию, формируемую за счет долгосрочных работников из стран – членов ЕС, примерно на 70 % в первые 5 лет применения новой системы. На практике это приведет к сокращению этой части населения с более чем 100 000 до 20 000–40 000 в год.

Для долгосрочных работников из государств, не входящих в ЕС, снижение квалификационных требований в соответствии с предлагаемой балльной системой приведет к тому, что они получат доступ дополнительно к 151 профессии. В совокупности со снижением минимального зарплатного порога это, как ожидается, приведет к росту иммиграции в Великобританию этой группы мигрантов в пределах от 10 000–15 000 до 20 000–30 000 человек ежегодно.

Также ожидается, что произойдет снижение учебной иммиграции из стран – членов ЕС на 20 % (или 15 000 человек) ежегодно с одновременным ростом учебной иммиграции из стран, не входящих в ЕС, на 10 % (или 25 000 человек) в год в течение первых 5 лет. Соответственно ожидается рост доходов учебных заведений от взносов за учебу в диапазоне от 1 до 2 млрд фунтов ежегодно за счет общего увеличения числа студентов на 10 000 человек.

13. Выдержки из отдельных нормативных правовых актов Великобритании

Закон об иммиграции 1971 года

...

СТАТЬЯ 24. НЕЗАКОННЫЙ ВЪЕЗД И АНАЛОГИЧНЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ

(1) Лицо, не являющееся подданным Великобритании, признается виновным в совершении преступления, суммарно наказуемого штрафом в размере, не превышающем размер, установленный уровнем 5 стандартной шкалы, либо лишением свободы сроком не более 6 месяцев, либо штрафом и лишением свободы в случаях –

- (a) если против требований настоящего закона он умышленно въезжает в Объединенное Королевство в нарушение решения о депортации либо без разрешения;
- (b) если, имея разрешение на въезд и пребывание в Объединенном Королевстве в течение ограниченного времени, он умышленно –
 - (i) продолжает находиться сверх установленного в разрешении срока; либо
 - (ii) нарушает условия разрешения;
- (c) если, осуществив законный въезд в Объединенное Королевство без разрешения в порядке, предусмотренном статьей 8(1)¹⁷ настоящего закона, он продолжает находиться без разрешения свыше срока, установленного в статье 8(1);
- (d) если без уважительной причины он отказывается выполнить требование... о явке к медицинскому инспектору, главному административному медицинскому инспектору Совета по здравоохранению либо главному административному медицинскому инспектору Совета по здравоохранению и социальным услугам, либо пройти тестирование, назначенное указанными должностными лицами;
- (f) если он сошел с борта морского или воздушного судна после помещения на борт в целях его высылки из Объединенного Королевства;
- (g) если он совершил посадку на борт транспортного средства в нарушение наложенного ограничения...;
- (h) если лицо находится под иммиграционным залогом¹⁸ и такое лицо без уважительной причины нарушает условия залога...;

¹⁷ Регламентирует въезд и пребывание в стране членов экипажей морских и воздушных судов.

¹⁸ Вид административной обеспечительной меры, являющейся альтернативой административному задержанию мигранта.

(1А) Лицо считается совершившим преступление, предусмотренное пунктом (1)(b)(i) настоящей статьи, в день, когда он впервые узнал, что срок, установленный в разрешении, истек, преступление считается длящимся в течение всего периода его пребывания в Объединенном Королевстве после такого дня; вместе с тем по данному основанию лицо не может быть привлечено к ответственности более одного раза в течение одного срока пребывания.

...

(4) В целях рассмотрения дел о преступлении, предусмотренном пунктом (1)(a) настоящей статьи, состоящем во въезде в Объединенное Королевство без разрешения, устанавливается, что –

- (a) дата-штамп, предположительно проставленный в паспорт или иной проездной документ сотрудником иммиграционной инспекции в определенный день в целях разрешения на въезд, считается проставленным законно, пока не доказано обратное;
- (b) бремя доказывания наличия разрешения на въезд в Объединенное Королевство возлагается на сторону защиты, но только в том случае, если лицо осуществило въезд в течение 6 месяцев, предшествующих началу рассмотрения дела по существу.

Общая инструкция по вопросам возвращения, правоприменения и задержания, издана МВД Великобритании 6 апреля 2017 года

Запрет на въезд

Основания и сроки запретов на въезд

Лицам, въезжающим в Великобританию, может быть отказано во въезде в связи с тем, что в отношении их действует 1-летний, 2-летний, 5-летний или 10-летний запрет на въезд.

Запрет на въезд может быть установлен в отношении лиц, которые ранее допустили нарушение иммиграционного законодательства Великобритании, выразившееся в:

- превышении срока разрешенного пребывания;
- нарушили условия разрешения на въезд;
- въехали незаконно;
- обманным путем пытались получить разрешение на въезд (независимо от того, удалось это сделать или нет).

...

Запрет на въезд, устанавливаемый в отношении добровольно выехавших лиц

Добровольный выезд за собственный счет

За исключением лиц, обращающихся за получением разрешения на въезд в качестве членов семьи, либо лиц, не достигших 18 лет, в отношении следующих категорий нарушителей применяется обязательный запрет на въезд сроком на 1 год, если они покинули Великобританию добровольно за свой счет:

- лица, въехавшие незаконно;
- лица, нарушившие условия разрешения на въезд;
- лица, превысившие срок разрешенного пребывания более чем на:
 - 90 дней..., если период нарушения начался и завершился до 5 апреля 2017 года включительно;
 - 30 дней..., если период нарушения начался и завершился после 6 апреля 2017 года.

...

Добровольный выезд за счет средств МВД

В отношении лиц, нарушивших иммиграционное законодательство Великобритании и выезжающих из Великобритании за счет средств (прямо или косвенно) МВД, устанавливается запрет на въезд сроком от 2 до 5 лет. В эту категорию входят также лица, выезжающие по Программе оказания содействия добровольному возвращению за счет средств МВД либо иным добровольным путем.

...

2-летний запрет на въезд

...в отношении лиц, осуществляющих добровольный выезд из Великобритании за счет средств МВД, устанавливается запрет на въезд сроком на 2 года, если на дату их выезда прошло не более 6 месяцев с момента:

- получения ими уведомления о принятом в отношении их решении о высылке;
- истечения возможности обжалования такого решения (в зависимости от того, какое событие наступит позже).

...

5-летний запрет на въезд

...в случаях, когда 2-летний запрет на въезд не применяется, в отношении лиц, осуществляющих добровольный выезд из Великобритании за счет средств МВД, устанавливается запрет на въезд сроком на 5 лет, если на дату их выезда прошло более 6 месяцев с момента:

- получения ими уведомления о принятом в отношении их решении о высылке;
- истечения возможности обжалования такого решения (в зависимости от того, какое событие наступит позже).

...

Запрет на въезд, устанавливаемый в связи с решением о высылке или депортации

Лицам, высланным на основании решения о депортации, запрещается въезд в течение срока действия такого решения... в отношении лица, высланного в принудительном порядке из Великобритании, устанавливается обязательный запрет на въезд сроком на 10 лет. Для целей данного запрета на въезд принудительной высылкой считается случай высылки лица в случае отказа добровольно выехать из Великобритании и принятие в этой связи МВД принудительных мер по обеспечению его высылки. Принудительные меры включают в себя содержание лица в специальном учреждении до момента высылки с территории Великобритании.

...

Запрет на въезд в связи с криминальным прошлым

Лицу, имеющему криминальное прошлое, или в силу его личностных характеристик, поведения или связей въезд не разрешается. Срок действия запрета зависит от времени и продолжительности назначенного ему приговора, личностных характеристик, поведения и связей.

...

ТУРЕЦКАЯ РЕСПУБЛИКА

Исторически Турция всегда испытывала влияние разнообразных миграционных факторов и сегодня выступает одновременно в качестве страны происхождения, транзита и назначения миграционных потоков. Обычным явлением для Турции была и остается как эмиграция собственных граждан, так и иммиграция иностранных граждан с целью трудоустройства. При этом трудовая миграция в Турции в значительной мере осуществляется в нарушение правовых норм и потому зачастую рассматривается как «нерегулярная миграция». Незаконное трудоустройство оказывает особое влияние на тех трудовых мигрантов, которые задействованы на тяжелых работах в низкооплачиваемых секторах экономики, что в свою очередь повышает риск того, что их трудовые и социальные права могут нарушаться. Нерегулярный правовой статус таких работников ставит перед турецким государством целый ряд проблем, связанных с обеспечением и защитой их прав. Все это усугубляется общей нестабильностью региона, что влечет на территорию Турции большие потоки беженцев.

В ответ на изменения глобальных миграционных трендов и в связи с потребностью совершенствования стратегий управления миграцией, в том числе и трудовой, правительство Турции приступило к всеобъемлющему реформированию в миграционной сфере. Цель реформы – создание последовательной, всесторонней, эффективной, устойчивой миграционной системы, ориентированной как на соблюдение прав человека, так и на процесс гармонизации с ЕС.

1. Общая информация

Система турецкого миграционного права состоит из целого ряда законодательных актов, включая Закон об иностранных гражданах и международной защите (№ 6458 от 2013 года), Закон о разрешении на работу для иностранных граждан (№ 4817 от 2003 года), Закон о труде (№ 4857 от 2003 года), Закон о социальном страховании и едином медицинском страховании (№ 5510 от 2006 года), Закон о гражданстве (№ 5901 от 2009 года). Как видно из дат принятия, большинство законодательных актов по вопросам трудовой миграции было принято или подверглось изменениям относительно недавно, что стало результатом определенного давления со стороны ЕС и Совета Европы в связи с проведением переговорного процесса по вступлению Турции в ЕС.

Фундаментальные права человека закреплены в Конституции Турецкой Республики. В частности, статья 90 Основного закона Турции устанавливает, что все ратифицированные Турцией международные соглашения являются частью турецкой правовой системы; и в этой связи в случае расхождения положений национального законодательства с нормами международных актов применяются нормы международных договоров.

2. Основные органы и организации, участвующие в управлении миграцией в Турции

Все субъекты, непосредственно уполномоченные либо участвующие в управлении миграцией в целом и трудовой миграцией в частности, могут быть разделены на три группы: государственные органы, представители гражданского общества (различные неправительственные организации) и представительства международных организаций, таких как МОМ, МОТ, УВКБ ООН, ВОЗ и делегация ЕС в Турции.

Непосредственно на национальном (государственном) уровне в силу своего многоаспектного характера развитие миграционной политики и ее практическая имплементация осуществляется широким кругом различных органов и организаций – от министерств до научно-исследовательских центров.

Государственным органом, осуществляющим общий контроль за миграцией в Турции, является Министерство внутренних дел, чья компетенция включает в себя как вопросы обеспечения общественного порядка на территории страны, так и вопросы управления трудовой миграцией.

В целях разработки, имплементации и координации деятельности различных органов и организаций при реализации миграционной политики и миграционных стратегий при МВД Турции был создан Генеральный директорат по управлению миграцией, к ведению которого отнесены вопросы въезда, пребывания и выезда иностранных граждан; их принудительной высылки с территории страны; международной и временной защиты; разработки законодательных инициатив в сфере миграции; защиты жертв торговли людьми, а также оказания административной поддержки Совету по миграционной политике. Среди других постоянно действующих органов и комитетов, созданных в

соответствии с Законом об иностранных гражданах и международной защите и подчиненных Генеральному директорату по управлению миграцией, следует назвать Консультативный совет по миграции, Комитет по оценке международной защиты и Координационный совет по борьбе с нерегулярной миграцией.

Таким образом, состав Генерального директората по управлению миграцией указывает на то, что значительное внимание в его деятельности уделяется вопросам противодействия нерегулярной миграции и предоставления международной и временной защиты. Вопросы трудовой миграции входят в компетенцию Управления по делам иностранных граждан и Управления по миграционной политике и проектам Генерального директората по управлению миграцией.

В состав созданного в 2013 году Совета по миграционной политике (руководство осуществляет МВД Турции) входят заместители министров 10 государственных органов, занимающихся вопросами управления миграцией, в том числе Министерства труда и социального обеспечения, Министерства по делам семьи и социальной политики, Министерства по связям с Евросоюзом и т. д. Совет вправе приглашать к участию в заседаниях представителей иных национальных или международных органов и неправительственных организаций; заседания Совета проводятся не реже 1 раза в год. Среди обязанностей Совета – разработка и реализация миграционной политики и стратегий; определение механизмов и мер по обеспечению занятости мигрантов в случае их массового прибытия; установление принципов и процедур для допуска на территорию Турции больших миграционных потоков по гуманитарным основаниям; выработка правил определения потребностей в иностранной рабочей силе, включая сезонных сельскохозяйственных работников; установление условий для выдачи иностранным гражданам разрешений на долгосрочное проживание; а также координация деятельности различных государственных органов в сфере миграции.

Дополнительно в структуре МВД Турции создано Главное управление по взаимодействию с региональными органами власти, задача которого – решать вопросы миграции и обеспечения безопасности границы на региональном и местном уровнях.

Из других государственных органов следует отметить роль и значение Министерства труда и социальной защиты Турции, особенно по вопросам обращения разрешений на работу иностранным гражданам, защиты здоровья и безопасности на рабочих местах, проведения проверочных мероприятий (инспекций), социального обеспечения мигрантов, занятости и оценки профессиональной пригодности.

Министерство юстиции Турции как государственный орган, ответственный за функционирование судебной системы, также играет немаловажную роль в деле управления миграцией, особенно в тех случаях, когда речь идет о защите прав личности (в частности, трудовых мигрантов).

Министерство иностранных дел Турции – это один из ключевых органов в работе с иностранными гражданами. К компетенции МИД Турции относятся, в частности, обязанности по работе с обращениями об иммиграции, предоставлении убежища и выдаче виз.

Министерство развития Турции представляет собой экспертный орган, отвечающий за планирование и руководство процессом развития страны на макроуровне; за координацию политики и стратегии развития, включая экономическую, социальную и культурную составляющие миграционной политики, а также за определение секторов экономики, нуждающихся в иностранной рабочей силе, и определение необходимой численности иностранных работников.

Кроме того, такие вопросы регулирования миграции, как доступ к образованию, профессиональная подготовка или принятие мер по обеспечению сезонных сельхозработ, выполняемых в основном мигрантами, отнесены к компетенции Министерства национального образования и Министерства продовольствия, сельского хозяйства и животноводства. Также к деятельности по управлению миграцией в той или иной мере привлечены Минобороны Турции (по вопросу защиты и безопасности национальной границы), Министерство здравоохранения, Министерство транспорта, морских дел и коммуникаций.

Перечисленным государственным органам оказывается систематическое содействие со стороны организаций гражданского общества, таких как Турецкий Красный Полумесяц, Центр по проведению исследований в области убежища и миграции, Центр по правам беженцев, Ассоциация солидарности с соискателями убежища и мигрантами, Фонд женской солидарности, Фонд развития человеческих ресурсов и многих других. Столь широкое участие различных органов и организаций требует хорошего взаимодействия, сотрудничества и согласованности действий.

3. Регулирование отдельных вопросов миграции

ВОССОЕДИНЕНИЕ СЕМЬИ

Вопросы воссоединения семьи регулируются нормами Закона об иностранных гражданах и международной защите. Так, в соответствии со статьей 34 «семейное разрешение на проживание» выдается на срок до 2 лет:

- являющемуся иностранным гражданином супругу/супруге гражданина Турции, иностранного гражданина, имеющего разрешение на проживание в Турции, а также беженца или лица, пользующегося субсидиарной защитой;
- являющимся иностранными гражданами детям, либо несовершеннолетним детям являющегося иностранным гражданином супруга/супруги гражданина Турции, иностранного гражданина, имеющего разрешение на проживание в Турции, а также беженца или лица, пользующегося субсидиарной защитой.

При этом срок действия семейного разрешения на проживание не может превышать срока действия разрешения на проживание спонсора¹⁹.

В случае полигамного брака турецкое законодательство следует нормам ЕС и семейное разрешение на проживание выдается только на одного супруга (супругу). В то же время семейное разрешение на проживание может быть выдано детям иностранного гражданина от другого супруга, однако для этого требуется получение согласия отца или матери такого ребенка, проживающих за рубежом.

Владельцы семейного разрешения на проживание имеют право на получение начального и общего образования до достижения ими возраста 18 лет без необходимости получения разрешения на проживание учащегося.

Также лицам, прожившим в Турции по семейному разрешению на проживание не менее 3 лет и достигшим возраста 18 лет, по их заявлению может быть выдано разрешение на временное проживание.

В случае развода иностранному супругу (супруге) гражданина Турции может быть выдано разрешение на временное проживание при условии, что по семейному разрешению на проживание он (она) проживали в Турции не менее 3 лет. Однако в случаях, если в судебном порядке установлено, что иностранный супруг (супруга) являлись жертвой домашнего насилия, условие о 3-летнем проживании не применяется.

Наконец, разрешение на временное проживание может быть выдано без соблюдения требования о минимальном сроке проживания в случае смерти спонсора.

Согласно статье 35(1) Закона об иностранных гражданах и международной защите, для обращения за получением семейного разрешения на проживание спонсор должен удовлетворять следующим критериям:

- иметь ежемесячный доход в размере не менее минимальной заработной платы, таким образом, чтобы на каждого члена семьи приходилось не менее одной трети минимальной заработной платы;
- проживать в жилом помещении, отвечающем минимальным санитарным требованиям и требованиям безопасности, исходя из количества членов семьи, и иметь медицинскую страховку на всех членов семьи;
- предоставить справку об отсутствии судимости за преступления против семьи в течение 5 лет, предшествующих обращению с заявлением о выдаче семейного разрешения на проживание;
- проживать в Турции в течение не менее 1 года по разрешению на проживание;
- быть зарегистрированным в адресно-справочной системе учета.

Условие об отсутствии судимости не применяется в отношении некоторых категорий иностранных граждан, например лиц, имеющих разрешение на проживание или разрешение на работу в целях проведения научных исследований, либо иностранных граждан, состоящих в законном браке с гражданами Турции.

Той же статьей 35(3) закона устанавливается и ряд требований к иностранному гражданину, ходатайствующему о выдаче семейного разрешения на проживание. В частности, иностранные граждане должны:

- подтвердить, что вступили в брак не с целью получения семейного разрешения на проживание;

¹⁹ В соответствии с абзацем «б» пункта 3 статьи 1 Закона об иностранных гражданах и международной защите под спонсором понимается «гражданин Турции или законно пребывающий в Турции иностранный гражданин, который несет расходы, связанные с пребыванием иностранных граждан, прибывших в Турцию в целях воссоединения семьи, и который указан в качестве такового в ходатайстве о выдаче разрешения на проживание».

- достичь возраста 18 лет для каждого из супругов;
- им не должен быть запрещен въезд в Турцию.

Вопросы отказа в выдаче, аннулирования или продлении действия семейного разрешения на проживание регулируются статьей 36 Закона об иностранных гражданах и международной защите.

Так, семейное разрешение на проживание не выдается и срок его действия не продлевается, а ранее выданное аннулируется в случаях:

- когда лицо перестает удовлетворять требованиям, установленным в статье 35 закона;
- разрешение на временное проживание не выдается, если перестали существовать условия для получения семейного разрешения на проживание;
- в отношении иностранного гражданина вынесено решение о его выдворении с территории Турции;
- когда установлено, что разрешение на семейное проживание используется в целях, отличных от целей его выдачи;
- если иностранный гражданин проживал за пределами Турции суммарно более 120 дней в течение года, предшествовавшего обращению с заявлением о выдаче семейного разрешения на проживание.

Важно отметить, что турецкое законодательство также разрешает вопросы фиктивного брака. Так, статья 37 Закона об иностранных гражданах и международной защите определяет, что в случаях, когда имеются обоснованные сомнения, местные органы власти проводят расследование по поводу возможности заключения фиктивного брака с целью получения или продления срока действия семейного разрешения на проживание. В случае подтверждения разрешение не выдается, а ранее выданное аннулируется. Срок проживания по семейному разрешению на проживание, полученному мошенническим путем и аннулированному в этой связи, не засчитывается в общий срок проживания, установленный турецким законодательством.

РАЗРЕШЕНИЕ НА ПОСТОЯННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

В соответствии со статьей 42 Закона об иностранных гражданах и международной защите разрешение на постоянное проживание выдается местными органами власти по согласованию с МВД Турции иностранным гражданам, которые постоянно проживают в Турции не менее 8 лет на основании разрешения либо иностранным гражданам, отвечающим требованиям, устанавливаемым Советом по миграционной политике. При этом беженцы; лица, пользующиеся субсидиарной защитой; лица, находящиеся под временной защитой, а также владельцы разрешений на проживание по гуманитарным соображениям не наделены правом получения разрешений на постоянное проживание.

Условия получения разрешения иностранным гражданином на постоянное проживание установлены в статье 43 закона:

- постоянно проживать в Турции не менее 8 лет;
- не являться получателем социальной помощи в течение последних 3 лет;
- иметь достаточный и стабильный источник дохода, чтобы содержать себя и членов своей семьи;
- иметь действительную медицинскую страховку;
- не представлять угрозу для общественного порядка и национальной безопасности.

В случае если разрешение на постоянное проживание предоставляется иностранному гражданину по решению Совета по миграционной политике, вышеуказанные условия не применяются, за исключением последнего.

Разрешение на постоянное проживание аннулируется в случаях, если иностранный гражданин:

- представляет серьезную угрозу национальной безопасности или общественному порядку;
- находится за пределами Турции более 1 года по основаниям, не связанным с лечением, образованием и выполнением обязанностей государственной службы в стране гражданства.

ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫЕ РАБОТНИКИ

Законодательство Турецкой Республики не предусматривает специальных норм и не устанавливает самостоятельного правового режима для въезда в страну и допуска к рынку труда высококвалифицированных работников.

УЧАЩИЕСЯ

Иностранцы граждане – учащиеся находятся на территории Турции на основании разрешения на временное проживание в соответствии со статьей 31 Закона об иностранных гражданах и международной защите (лица, въезжающие в страну в целях участия в образовательных или аналогичных программах как элементах программ обмена или заключенных Турцией международных договоров). Разрешение на временное проживание выдается на срок не более 1 года с возможностью повторной выдачи; при этом для лиц, участвующих в курсах по изучению турецкого языка, такое разрешение может быть выдано только два раза.

Вместе с тем национальное законодательство предусматривает специальный тип разрешения на проживание – разрешение на проживание обучаемого (статья 38 Закона об иностранных гражданах и международной защите), выдаваемое иностранным гражданам, которые:

- обучаются по программам бакалавриата, магистратуры или дополнительного высшего образования в системе высшего образования Турции;
- получают начальное и среднее образование и расходы по обучению и содержанию которых оплачиваются физическим или юридическим лицом по согласованию с родителями или законными представителями такого иностранного гражданина. В этом случае разрешение на проживание обучаемого выдается на срок в 1 год и продлевается в течение всего периода обучения.

Если период обучения составляет менее 1 года, срок действия соответствующего разрешения на проживание не должен превышать срока обучения. Иностранцы студенты, обучающиеся по программам бакалавриата, магистратуры или дополнительного высшего образования, вправе осуществлять трудовую деятельность при получении соответствующего разрешения на работу. Однако при этом право на работу у лиц, обучающихся по программам бакалавриата, возникает по истечении первого года обучения, а количество рабочих часов в неделю не должно превышать 24.

БЕЖЕНЦЫ И ЛИЦА, ХОДАТАЙСТВУЮЩИЕ ОБ УБЕЖИЩЕ

Статья 61 Закона об иностранных гражданах и международной защите определяет беженца следующим образом: «Лицу, которое в результате событий, происходящих в европейских странах, и в силу обоснованного опасения стать жертвой преследования по причине расы, религии, национальности, членства в определенной социальной группе или политических взглядов находится за пределами страны своего гражданства и не может либо, в силу такого опасения, не желает воспользоваться защитой страны своего гражданства; либо лицу без гражданства, находящемуся за пределами страны своего постоянного проживания вследствие указанных выше причин, которое не может либо, в силу такого опасения, не желает возвращаться в эту страну, предоставляется статус беженца после завершения соответствующей проверочной процедуры».

Здесь важно отметить, что, согласно турецкому законодательству, применение международно признанного термина «беженец» ограничивается только лицами, вынужденными покинуть именно европейские страны, и лицами без гражданства. В то же время статья 62 закона оперирует специальным термином «условные беженцы», что позволяет применять меры защиты также и в отношении лиц, покинувших другие страны. Более того, национальное законодательство Турции предусматривает предоставление субсидиарной защиты иностранным гражданам или лицам без гражданства, которые не отвечают критериям «беженца» или «условного беженца» в соответствии с Законом об иностранных гражданах и международной защите. Наконец, на лиц, получающих защиту или которым оказывается иное содействие со стороны УВКБ ООН или иных органов или организаций системы ООН, не распространяются нормы турецкого законодательства о международной защите.

Статья 89 указанного выше закона регулирует вопросы доступа лиц, пользующихся международной защитой, к помощи и услугам, в том числе определяет право на участие в трудовой деятельности:

- лицо, ходатайствующее о статусе беженца, либо условный беженец вправе обратиться за получением разрешения на работу по истечении 6 месяцев после обращения с заявлением о предоставлении международной защиты;
- после получения статуса беженец или лицо, пользующееся субсидиарной защитой, вправе осуществлять трудовую деятельность без учета требований законодательства, ограничивающих занятость иностранных граждан в отдельных видах работ и профессий. Документ, удостоверяющий личность беженца или лица, пользующегося субсидиарной защитой, заменяет разрешение на работу, и информация об этом указывается в таком документе;
- доступ беженца и лица, пользующегося субсидиарной защитой, к трудовому рынку может быть ограничен на определенный период, если того требует ситуация на рынке труда либо экономические условия, связанные с занятостью, в области сельского хозяйства, промышленности, сектора услуг либо в отдельных профессиях, видах деятельности, административных или ге-

ографических районах. Вместе с тем такие ограничения не распространяются на беженцев и лиц, пользующихся международной защитой, которые проживают в Турции в течение 3 лет либо у которых заключен брак с гражданином Турции, либо имеющих детей – граждан Турции.

Отдельные аспекты доступа к трудовому рынку лиц, в отношении которых применяется временная защита, регулируются статьей 29 правительственного постановления № 2014/6883 «О временной защите»:

- Принципы и процедуры привлечения к трудовой деятельности лиц, в отношении которых применяется временная защита, определяются Советом министров по предложению Министерства труда и социальной защиты, согласованному с Министерством внутренних дел.
- Лица, которым выдано удостоверение о временной защите, вправе обратиться в Министерство труда и социальной защиты за получением разрешения на работу в секторах, по профессиям и в географических районах, определяемых Советом министров.
- Срок действия разрешений на работу, выдаваемых лицам, в отношении которых применяется временная защита, не может превышать срок действия временной защиты. Срок действия такого разрешения на работу прекращается с окончанием предоставления временной защиты.
- Разрешение на работу, выдаваемое лицам, в отношении которых применяется временная защита, не заменяет разрешение на проживание, если такое разрешение требуется в соответствии с законом.

4. Выдержки из Закона Турецкой Республики от 4 апреля 2013 года № 6458 «Об иностранных гражданах и международной защите»

СТАТЬЯ 1. ЦЕЛЬ

Цель настоящего закона – регулирование принципов и процедур, касающихся въезда, пребывания и выезда иностранных граждан из Турции, а также объема и предоставления защиты иностранным гражданам, запрашивающим защиту у Турции...

...

СТАТЬЯ 7. ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, КОТОРЫМ ВЪЕЗД В ТУРЦИЮ НЕ РАЗРЕШАЕТСЯ

- (1) Не разрешается въезд в Турцию и подлежат возвращению иностранные граждане:
- а) которые не имеют паспорта, проездного документа либо разрешения на проживание или разрешения на работу, либо если такие документы были получены обманным путем, либо такие документы или разрешения являются поддельными;
 - б) срок действия паспорта или проездного документа которых истекает за 60 дней до истечения срока действия визы... или разрешения на проживание;

...

(2) О действиях, предпринимаемых во исполнение данной статьи, уведомляются иностранные граждане, которым отказано во въезде. Такое уведомление также должно содержать информацию о том, каким образом иностранный гражданин может реализовать свое право на обжалование принятого решения, а также о его и правах и обязанностях в связи с принятым решением.

...

СТАТЬЯ 9. ЗАПРЕТ НА ВЪЕЗД В ТУРЦИЮ

(1) Генеральный директорат по управлению миграцией... может устанавливать запрет на въезд в отношении иностранных граждан, чей въезд в Турцию нежелателен по соображениям угрозы общественному порядку, национальной безопасности и здоровью граждан.

(2) Генеральный директорат по управлению миграцией либо местные органы власти устанавливают запрет на въезд иностранным гражданам, депортированным из Турции.

(3) Запрет на въезд в Турцию не может превышать 5 лет. Однако в случаях серьезной угрозы общественному порядку, национальной безопасности этот период по решению Генерального директората по управлению миграцией может быть продлен дополнительно еще на 10 лет.

(4) В отношении иностранных граждан, срок действия визы или разрешения на проживание которых истек и которые обратились в местные органы власти с заявлением о выезде из Турции до момента вынесения компетентным органом решения об их высылке, срок запрета на въезд в Турцию устанавливается не более 1 года.

(5) В отношении лиц, которым было предписано выехать из Турции в соответствии со статьей 56 настоящего закона, запрет на въезд может не применяться, если такие лица выехали из страны в течение установленного срока.

(6) Генеральный директорат по управлению миграцией может отменить запрет на въезд или разрешить иностранному гражданину въезд в Турцию на определенный срок без учета действующего в отношении такого лица запрета на въезд.

(7) В интересах общественного порядка или национальной безопасности Генеральный директорат по управлению миграцией может устанавливать в отношении отдельных иностранных граждан предварительные условия для их допуска на территорию Турции.

...

СТАТЬЯ 15. ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, КОТОРЫЕ ПОЛУЧАЮТ ОТКАЗ В ВЫДАЧЕ ВИЗЫ

(1) В выдаче визы будет отказано иностранным гражданам:

- a) срок действия паспорта или проездного документа которых истекает менее чем через 60 дней после окончания срока действия запрашиваемой визы;
- b) в отношении которых действует запрет на въезд в Турцию;
- c) въезд которых нежелателен в интересах общественного порядка или национальной безопасности;
- ç) имеющим заболевание, представляющее опасность для окружающих;
- d) являющимся подозреваемыми или осужденными за совершение преступлений, служащих основанием для экстрадиции в соответствии с заключенными Турцией международными договорами;
- e) не имеющим действительной медицинской страховки на весь период пребывания в Турции;
- f) не сумевшим подтвердить цель въезда, транзитного проезда или пребывания в Турции;
- g) не имеющим достаточных финансовых ресурсов на время пребывания;
- ğ) отказывающимся от уплаты штрафа за ранее совершенное правонарушение, связанное с превышением срока разрешенного пребывания по визе или срока проживания по разрешению на проживание...

...

СТАТЬЯ 16. АННУЛИРОВАНИЕ ВИЗЫ

(1) Виза аннулируется выдавшим органом или местным органом власти в случаях, если:

- a) установлено, что виза используется в целях совершения мошеннических действий;
- b) виза имеет следы стираний, подчисток или исправлений;
- c) владельцу визы запрещен въезд в Турцию;
- ç) имеются достаточные основания полагать, что иностранный гражданин может совершить преступление;
- d) паспорт или проездной документ подделан или срок его действия истек;
- e) виза... используется в целях, не соответствующих целям получения;
- f) обстоятельства или документы, послужившие основанием для выдачи визы, перестали существовать.

(2) В случае если в отношении иностранного гражданина в течение срока действия его визы вынесено решение о высылке, то такая виза аннулируется.

...

СТАТЬЯ 19. РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРОЖИВАНИЕ

(1) Иностранцы, которые пребывают в Турции свыше срока действия визы либо срока, определяемого безвизовым режимом, либо более 90 дней, должны получать разрешение на проживание. Разрешение на проживание утрачивает силу, если не используется в течение 6 месяцев.

СТАТЬЯ 20. ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПРОЖИВАНИЕ

(1) Разрешение на проживание не требуется иностранным гражданам:

- a) прибывшим на основании визы или в безвизовом порядке и чье пребывание не превышает 90 дней в течение срока действия визы или срока, определяемого безвизовым режимом;
- b) владельцы удостоверения личности лица без гражданства;
- c) сотрудники дипломатических и консульских миссий в Турции;
- ç) члены семей дипломатических и консульских сотрудников при условии их регистрации в МИД Турции;

- d) сотрудники представительств международных организаций в Турции, чей статус определяется заключенными соглашениями;
- e) которым не требуется получение разрешения на проживание в соответствии с заключенными Турцией международными договорами;
- f) и g) лицам, ходатайствующим о предоставлении международной защиты и находящимся под международной защитой.

(2) ... В случае, если лица, указанные в подпараграфах (c), (ç), (d) и (e) параграфа первого настоящей статьи желают продолжить пребывание в Турции по окончании срока действия правового статуса, дающего им право на освобождение от получения разрешения на проживание, они должны в течение 10 дней обратиться за получением разрешения на проживание.

...

СТАТЬЯ 27. РАЗРЕШЕНИЕ НА РАБОТУ КАК ЭКВИВАЛЕНТ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПРОЖИВАНИЕ

(1) Действительное разрешение на работу выступает в качестве разрешения на проживание...
Лица, которым выдается разрешение на работу, уплачивают сбор, эквивалентный сбору, взимаемому за выдачу разрешения на проживание.

...

СТАТЬЯ 28. ПРЕРЫВНОСТЬ СРОКА ПРОЖИВАНИЯ

(1) В целях настоящего закона пребывание за пределами Турции суммарно свыше 6 месяцев в течение одного года или свыше одного года в течение последних 5 лет по причинам, не связанным с исполнением обязанностей государственной службы, образования или лечения, образует прерывность срока проживания. В случае прерывности срока проживания длительность предыдущих сроков проживания не учитывается при обращении за получением нового разрешения на проживание...

...

СТАТЬЯ 29. ТРАНСФЕР РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРОЖИВАНИЕ

(1) В случае если основание, по которому было выдано разрешение на проживание, перестало существовать или по иным причинам, иностранные граждане могут обратиться за получением разрешения на проживание, соответствующего новому основанию их пребывания в Турции.

СТАТЬЯ 30. ВИДЫ РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРОЖИВАНИЕ

- (1) Виды разрешений на проживание:
- a) разрешение на временное проживание;
 - b) семейное разрешение на проживание;
 - c) разрешение на проживание учащегося;
 - ç) долгосрочное разрешение на проживание;
 - d) разрешение на проживание по гуманитарным основаниям;
 - e) разрешение на проживание жертвы торговли людьми.

СТАТЬЯ 31. РАЗРЕШЕНИЕ НА ВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

- (1) Разрешение на временное проживание выдается следующим иностранным гражданам:
- a) прибывшим в целях проведения научных исследований;
 - b) имеющим в собственности недвижимое имущество в Турции;
 - c) открывающим коммерческое предприятие или устанавливающим коммерческие связи;
 - ç) участвующим в программах профессиональной стажировки;
 - d) прибывшим для участия в образовательных или аналогичных программах, являющихся элементом студенческих программ обмена или международных соглашений, заключенных Турцией;
 - e) желающим пребывать в стране с туристическими целями;
 - f) прибывшим в целях лечения, при условии, что их заболевание не представляет опасности для окружающих;
 - g) чье пребывание в Турции необходимо на основании обращения судебных или административных органов;
 - ğ) ранее имевшим семейное разрешение на проживание;
 - h) изучающим курс турецкого языка;
 - i) участвующим в образовательной программе, исследовании, интернатуре либо ином курсе, который проводится государственным органом;

- i) обратившимся за получением такого разрешения в течение 6 месяцев после окончания обучения по программе высшего образования в Турции.

(2) Разрешение на временное проживание выдается на срок не более 1 года за один раз.

(3) Разрешение на временное проживание по основанию, предусмотренному подпараграфом (h) параграфа (1), может быть выдано только два раза.

(4) Разрешение на временное проживание по основанию, предусмотренному подпараграфом (i) параграфа (1), выдается однократно на срок не более 1 года.

СТАТЬЯ 33. ОТКАЗ В ВЫДАЧЕ, ПРОДЛЕНИИ СРОКА ДЕЙСТВИЯ ЛИБО АННУЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШЕНИЯ НА ВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

(1) Разрешение на временное проживание не выдается, а ранее выданное аннулируется или не подлежит продлению в случаях, если:

- a) одно или более условий, предусмотренных статьей 32, не соблюдаются или перестали существовать;
- b) установлено, что разрешение на проживание используется для целей, отличных от целей выдачи;
- c) иностранный гражданин проживал за пределами Турции суммарно более 120 дней в течение предыдущего года;
- ç) в отношении иностранного гражданина вынесено решение о высылке или действует запрет на въезд в Турцию.

...

СТАТЬЯ 46. РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРОЖИВАНИЕ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ОСНОВАНИЯМ

(1) В следующих случаях по согласованию с МВД Турции местными органами власти может выдаваться и продлеваться на срок не более 1 года разрешение на проживание по гуманитарным основаниям:

- a) в случаях если это касается обеспечения интересов ребенка;
- b) в случаях когда несмотря на наличие решения о высылке или запрета на въезд в Турцию иностранный гражданин не может быть выслан за пределы Турции либо его выезд из Турции нецелесообразен или невозможен;
- c) в случаях с иностранными гражданами, указанными в статье 55 настоящего закона;
- ç) на период рассмотрения жалобы на вынесенное решение;
- d) на период передачи лица, ходатайствующего об убежище, в первую страну, где было заявлено ходатайство, либо в безопасную третью страну;
- e) в случаях когда иностранным гражданам разрешается въезд и пребывание в Турции в экстренных ситуациях либо для защиты национальных интересов, общественного порядка и безопасности, при отсутствии возможности выдачи иных видов разрешений на проживание...;
- f) в экстраординарных обстоятельствах.

(2) Иностранцы граждане, которым выдано разрешение на проживание по гуманитарным основаниям, должны зарегистрироваться в адресно-справочной базе учета в срок, не превышающий 20 дней с момента получения разрешения на проживание.

СТАТЬЯ 47. АННУЛИРОВАНИЕ ЛИБО НЕПРОДЛЕНИЕ СРОКА ДЕЙСТВИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПРОЖИВАНИЕ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ОСНОВАНИЯМ

(1) Разрешение на проживание по гуманитарным основаниям аннулируется и не продлевается по согласованию с МВД Турции ... в случаях, когда перестали существовать условия для его выдачи...

СТАТЬЯ 48. РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРОЖИВАНИЕ ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

(1) Разрешение на проживание, действительное в течение 30 дней, выдается... иностранным гражданам – жертвам торговли людьми либо если имеются достаточные косвенные доказательства полагать, что иностранные граждане могут являться жертвами, с целью смягчения для них последствий негативного опыта и перспективы сотрудничества с компетентными государственными органами.

(2) При выдаче данного вида разрешения на проживание условия, предъявляемые к другим видам разрешений на проживание, не применяются.

СТАТЬЯ 49. ПРОДЛЕНИЕ И АННУЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШЕНИЙ НА ПРОЖИВАНИЕ ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

(1) Разрешение на проживание ... может неоднократно продлеваться на 6-месячный срок с целью обеспечения безопасности, защиты здоровья или при наличии специальных личных обстоятельств жертвы. При этом суммарный срок продления разрешения на проживание не может превышать 3 лет.

(2) Разрешение на проживание аннулируется в случаях, если установлено, что иностранные граждане – жертвы торговли людьми снова добровольно вступили в контакт с лицами, совершающими данный вид преступной деятельности.

...

СТАТЬЯ 52. ВЫСЫЛКА

(1) Иностранцы могут быть высланы в государство гражданства либо в государство транзита, либо в третье государство на основании решения о высылке.

...

СТАТЬЯ 54. ЛИЦА, В ОТНОШЕНИИ КОТОРЫХ МОЖЕТ БЫТЬ ВЫНЕСЕНО РЕШЕНИЕ О ВЫСЫЛКЕ

(1) Решение о высылке выносится в отношении иностранных граждан:

- a) которые подлежат высылке в соответствии со статьей 59 Уголовного кодекса Турции;
- b) являются руководителями, членами или лицами, поддерживающими террористические организации либо преступные организации, созданные в корыстных целях;
- c) предоставивших ложную информацию или предъявивших поддельные документы при въезде, получении визы или разрешения на проживание;
- ç) пользующихся незаконными источниками дохода для обеспечения своего пребывания в Турции;
- d) представляющих угрозу общественному порядку или национальной безопасности, либо общественному здоровью;
- e) превысивших срок пребывания, указанный в визе или определяемый безвизовым режимом, более чем на 10 дней, либо чья виза была аннулирована;
- f) чье разрешение на проживание аннулировано;
- g) превысивших срок разрешения на проживание более чем на 10 дней без уважительных причин;
- ğ) осуществляющих трудовую деятельность без разрешения на работу;
- h) нарушивших требования и условия законного въезда или выезда из Турции;
- ı) въехавших в Турцию при наличии действующего запрета на въезд;
- i) чье ходатайство о предоставлении международной защиты отклонено; на которых действие международной защиты не распространяется; чье ходатайство признано неприемлемым; отозвавших ходатайство; чей статус международной защиты завершен или аннулирован, если отсутствуют иные предусмотренные законодательством основания, дающие право на пребывание в Турции...;
- j) не выехавшие из Турции в течение 10 дней после отклонения ходатайства о продлении/выдаче нового разрешения на проживание.

(2) Решение о высылке в отношении лиц, ходатайствующих о международной защите либо пользующихся международной защитой, выносится только в случае, если имеются достаточные основания полагать, что такие лица представляют угрозу национальной безопасности Турции либо если они осуждены вступившим в силу приговором за преступление в сфере общественного порядка.

СТАТЬЯ 55. ИСКЛЮЧЕНИЯ

(1) Решение о высылке не выносится в отношении иностранных граждан независимо от того, подпадают они под действие статьи 54 или нет, в случаях:

- a) если имеются основания считать, что в отношении их в стране возвращения будет применена смертная казнь, они подвергнутся пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию;
- b) если они при переезде подвергнутся риску по причине состояния здоровья, возраста либо беременности;
- c) если они страдают угрожающим жизни заболеванием и в стране возвращения не смогут получить требуемое медицинское обеспечение;
- ç) если они являются жертвами торговли людьми и в отношении их реализуется программа поддержки жертв;

- d) если они являются жертвами тяжкого психологического, физического или сексуального насилия, до момента окончания лечения.

(2) Оценка обстоятельств, указанных в параграфе (1), осуществляется индивидуально для каждого случая. Указанным иностранным гражданам может быть поставлено условие проживать в определенном месте и с определенной периодичностью являться в уполномоченный орган.

СТАТЬЯ 56. ПРЕДПИСАНИЕ ПОКИНУТЬ ТУРЦИЮ

(1) После вынесения решения о высылке иностранным гражданам предоставляется временной период от 15 до 30 дней для самостоятельного выезда за пределы Турции при условии, что такая возможность предусмотрена в решении о высылке. Период для самостоятельного выезда не предоставляется иностранным гражданам, которые: могут скрыться; нарушили условия и требования, установленные для законного въезда и выезда; использовали поддельные документы; пытались получить или получили разрешение на проживание с использованием поддельных документов; представляют угрозу общественному порядку, национальной безопасности, здоровью окружающих.

(2) Лицам, которым предоставлено время для самостоятельного выезда из Турции, выдается разрешение на выезд...

СТАТЬЯ 57. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ И ДЛИТЕЛЬНОСТЬ ЗАДЕРЖАНИЯ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ВЫСЫЛКИ

(1) В случае задержания правоохранительными органами иностранных граждан, указанных в статье 54 настоящего закона, такие иностранные граждане немедленно доставляются к соответствующему должностному лицу для принятия решения по поводу их правового статуса. При необходимости такое должностное лицо выносит решение о высылке. Оценка всех обстоятельств дела и вынесение решения осуществляются в течение 48 часов.

(2) К лицам, в отношении которых вынесено решение о высылке, применяется административное задержание, если такие лица: могут совершить побег или скрыться; нарушили правила въезда и выезда из Турции; использовали подложные или поддельные документы; не выехали из Турции без уважительных причин после истечения предоставленного периода для добровольного выезда; либо представляют угрозу общественному порядку, национальной безопасности или здоровью окружающих. Иностранные граждане, в отношении которых вынесено решение об административном задержании, помещаются в центры содержания иностранных граждан в течение 48 часов с момента вынесения такого решения тем же правоохранительным органом, который осуществил их задержание.

(3) Длительность административного задержания в центрах содержания иностранных граждан не должна превышать 6 месяцев. В случаях когда высылка не может быть осуществлена по причине отсутствия содействия со стороны иностранного гражданина, или предоставления неверной информации, или невозможности определения страны происхождения, срок административного задержания может быть продлен максимально еще на 6 месяцев.

(4) При необходимости ежемесячно проводится оценка необходимости продления срока административного задержания. В случае если установлено, что отсутствует необходимость в дальнейшем административном задержании, административное задержание иностранных граждан немедленно прекращается. На таких иностранных граждан могут накладываться административные обязательства, такие как проживание в определенном месте и явка с определенной периодичностью в уполномоченный орган.

(5) О решении об административном задержании, продлении срока административного задержания и о результатах ежемесячно проводимых пересмотров решения об административном задержании уведомляется иностранный гражданин либо его законный представитель...

(6) Лицо, в отношении которого применено административное задержание, либо его законный представитель может обжаловать решение о задержании в мировой суд по уголовным делам. Обжалование не приостанавливает административное задержание... Судья выносит решение по жалобе в течение 5 дней; вынесенное решение является окончательным...

...

СТАТЬЯ 58. ЦЕНТРЫ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ ЛИЦ, ПОДЛЕЖАЩИХ ВЫДВОРЕНИЮ

(1) Иностранные граждане, подлежащие выдворению, помещаются в центры для содержания лиц, подлежащих выдворению.

(2) Центры для содержания лиц, подлежащих выдворению, находятся в ведении МВД Турции...
...

СТАТЬЯ 60. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ О ВЫДВОРЕНИИ

(1) Доставка иностранных граждан, подлежащих выдворению, из центров содержания до пунктов пропуска через государственную границу осуществляется правоохранительными органами.

(2) Доставка иностранных граждан, подлежащих выдворению, но не помещенных в центры содержания, до пунктов пропуска через государственную границу осуществляется правоохранительными органами во взаимодействии с территориальными органами Генерального директората по управлению миграцией.

(3) Выдворение осуществляется за счет выдворяемого иностранного гражданина. В случае отсутствия у выдворяемого иностранного гражданина необходимых средств расходы по выдворению полностью или частично покрываются из бюджета Генерального директората по управлению миграцией. В отношении таких иностранных граждан может применяться запрет на въезд в Турцию, действующий до момента погашения всех понесенных расходов.

(4) В целях осуществления выдворения Генеральный директорат по управлению миграцией может взаимодействовать с международными организациями, органами власти в соответствующих государствах, а также неправительственными организациями.

(5) Паспорта или иные документы могут изыматься у иностранных граждан до момента фактического исполнения акта выдворения...

(6) Расходы, связанные с выдворением, покрываются за счет средств физических или юридических лиц, выступавших гарантами пребывания и возвращения иностранных граждан...

ПОРТУГАЛИЯ

1. Государственные органы Португалии, задействованные в сфере управления миграцией

Министерство юстиции – уполномочено по вопросам гражданства;

Министерство труда, единства и социального обеспечения – уполномочено по вопросам занятости, профессионального обучения и условий труда;

Министерство внутренних дел – уполномочено по вопросам иммиграции и убежища;

Министерство иностранных дел – уполномочено по вопросам выдачи виз;

Председатель Совета министров – осуществляет координацию миграционной политики и стратегий.

В структуре МВД Португалии действует Служба иммиграции и охраны границ (SEF), к компетенции которой отнесены вопросы:

- пограничного контроля (интегрированное управление границами);
- контроля за проживанием и пребыванием иностранных граждан (выдача разрешений на проживание, проведение проверок);
- международной защиты (убежище и субсидиарная защита, переселение);
- идентификации и обеспечения защиты документов (техническая экспертиза для судов, процедуры установления личности);
- расследования преступлений, связанных с торговлей людьми и контрабандой;
- возвращения (как добровольного, так и принудительного).

В общем случае задачами Службы иммиграции и охраны границ являются осуществление пограничного контроля в отношении физических лиц, контроля за проживанием и пребыванием иностранных граждан на национальной территории, предупреждение и борьба с преступлениями, связанными с незаконной миграцией и торговлей людьми, контроля проездных документов и подтверждение личности иностранных граждан, процедур предоставления убежища и обеспечения международной защиты, обеспечение национальной безопасности и прав человека в контексте глобальной миграционной реальности.

2. Контрольные процедуры

В конце 2020 года в зоне пограничного контроля аэропорта г. Порту начали работать 16 электронных ворот нового поколения, обеспечивающих возможность проведения быстрого и более функционального контроля как прибывающих, так и убывающих пассажиров за счет внедрения системы ускоренного считывания биометрических паспортов.

Особенностью данной инновационной системы является то, что процесс контроля осуществляется за «один проход», все процедуры для пассажиров выполняются по принципу «одного окна».

Помимо более современного исполнения и возможности подстраиваться под текущий пассажиропоток, новые электронные ворота обладают целым рядом инновационных особенностей, основанных на принципах безопасности, модернизации и функциональной совместимости, что в итоге дает существенную экономию времени на всех этапах процесса контроля.

3. Продление в автоматическом режиме на портале Службы иммиграции и охраны границ сроков действия разрешений на проживание

В июле 2020 года Служба иммиграции и охраны границ запустила на своем официальном портале (www.sef.pt) новый сервис: автоматическое продление разрешений на проживание для граждан, осуществляющих профессиональную трудовую деятельность, а в ноябре 2020 года – сервис онлайн-продления разрешений на проживание для студентов – граждан третьих государств, обучающихся в системе высшего образования Португалии.

4. Меры по упрощению выдачи разрешения на проживание

Для упрощения процесса выдачи разрешений на проживание выполнены мероприятия по согласованию и сопряжению различных баз и банков данных, используемых Службой иммиграции и охраны границ (в целях подтверждения отсутствия у лица действительного запрета на въезд в страну; отсутствия запрета на въезд в Шенгенскую зону; подтверждение отсутствия судимостей за преступления, за совершение которых в соответствии с законодательством Португалии предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком более 1 года), а также по проверке регистрации в налоговых органах либо, в случае продления разрешения на проживание, проверки соблюдения налоговых обязательств и обязательств в области социального обеспечения.

5. Миграционный контроль на границе и на территории страны

Приказ № 3298-С от 13 марта 2020 года устанавливает запрет на покидание морских судов и лицензирование схода на берег для пассажиров и членов команд круизных судов в национальных портах в связи с эпидемиологической ситуацией, вызванной новым коронавирусом COVID-19.

Постановление Совета Министров № 10-В от 16 марта 2020 года устанавливает на чрезвычайной и временной основе документарный пограничный контроль лиц в связи с эпидемиологической ситуацией, вызванной новым коронавирусом COVID-19.

Приказ № 3659-А от 24 марта 2020 года определяет порядок осуществления пограничного контроля Службой иммиграции и охраны границ в условиях COVID-19.

6. Выявление нерегулярных мигрантов

На регулярной основе в течение года проводятся проверки в целях противодействия нерегулярной миграции, незаконному осуществлению и привлечению к трудовой деятельности и торговле людьми.

7. Политика возвращения

Программа поддержки добровольного возвращения реализуется во взаимодействии с Международной организацией по миграции (МОМ) Португалии. Программа стала результатом сотрудничества правительства Португалии и Международной организации по миграции и нацелена на то, чтобы мигранты, желающие вернуться добровольно, имели бы возможность сделать это в достойной и безопасной форме, а также получали бы поддержку в устойчивой реинтеграции в странах их гражданской принадлежности при полном соблюдении прав человека независимо от миграционного статуса.

Программа финансируется Фондом миграции в целях убежища и интеграции (AMIF) и правительством Португалии через Службу иммиграции и охраны границ.

Участие в реализации Программы поддержки добровольного возвращения Службы иммиграции и охраны границ регулируется специальным Протоколом, заключенным между Португалией и МОМ.

В соответствии с положениями Программы поддержки добровольного возвращения Служба иммиграции и охраны границ в лице своего структурного подразделения – Главного управления по иммиграции и документам – выносит обязательное к исполнению решение относительно наличия обстоятельств, препятствующих возвращению мигрантов в государства их гражданства, или отсутствия таковых. Такое решение основывается на проверке информации, получаемой из различных баз данных, находящихся в распоряжении службы.

В соответствии с национальным законодательством сразу же после посадки на борт данные о бенефициаре Программы вносятся в Национальный перечень лиц, которым запрещен въезд в Португалию, в целях установления запрета на въезд в течение 3 лет.

8. Регуляризация мигрантов при экстраординарных обстоятельствах

Приказом № 3863-В от 27 марта 2020 года устанавливается, что рассмотрение дел, находящихся в Службе иммиграции и охраны границ, на период эпидемии COVID-19 производится с безусловным соблюдением прав всех иностранных граждан.

9. Информационные системы по борьбе с нерегулярной миграцией

Проект «Сетевое приложение 2019», софинансируемый Европейским союзом, имеет целью упрощение доступа иммигрантов к сервисам легализации, предоставляемым в электронной форме государствами назначения. Служба иммиграции и охраны границ Португалии выступает партнером этого проекта, общее руководство которым осуществляет Служба иммиграции и гражданства Нидерландов; в состав участников также входят аналогичные органы Румынии, Финляндии и Швеции.

Применительно к деятельности Службы иммиграции и охраны границ Португалии проект «Сетевое приложение 2019» состоит из трех компонентов:

- приложение Porto Seguro, ставшее результатом сотрудничества службы с Консульством Бразилии в Лиссабоне;
- приложение My SEF, обеспечивающее упрощенный доступ к информации;
- приложение Chatbot – инновационная технология, интегрированная с роботизированной системой ответов на задаваемые пользователями вопросы.

Проект GESTDOC направлен на модернизацию и совершенствование системы защиты документов, удостоверяющих личность. Проект рассчитан на 48 месяцев. В ходе проекта будет оцениваться влияние проводимых мероприятий на борьбу с торговлей людьми и снижение числа мошенничеств с документами, а также на улучшение пограничного контроля и укрепление системы выдачи документов, удостоверяющих личность.

Система въезд/выезд (EES) – созданная в соответствии с постановлением Европарламента и Совета ЕС информационная система регистрации въездов и выездов, а также отказов во въезде гражданам третьих стран, пересекающим внешние границы государств – членов ЕС, основанная на систематическом сборе биометрических и биографических данных. Цель EES – совершенствование управления внешними границами, предотвращение нерегулярной миграции и совершенствование управления миграционными потоками, кроме того, предотвращение, выявление и расследование террористических актов и иных опасных преступных проявлений, регистрация на общеевропейском уровне въездов, выездов и отказов во въезде гражданам третьих государств.

Проект ETIAS направлен на усиление управления национальными границами и повышение контрольного потенциала через имплементацию Европейской системы информации о поездках и авторизации (ETIAS).

Система визовой поддержки направлена на формирование системы поддержки существующей сети обработки визовых ходатайств и сбора биометрических данных, а также контроль качества ее эффективности в целях обеспечения соответствия требованиям Визового кодекса.

Проект NSIS_RECAST направлен на быстрое и эффективное обновление национальных компонентов Шенгенской информационной системы (SIS) в связи с изменением требований к ней.

Проект RECAMAS заключается в разработке программ для применяемых в Португалии компьютерных систем, используемых в сфере возвращения. Проект направлен на:

- повышение эффективности по вопросам возвращения;
- улучшение статистической информации, используемой при выработке миграционной политики;
- защиту уязвимых групп, таких как пожилые люди, несовершеннолетние и т. д.;
- повышение гибкости и адаптивности системы возвращения.

10. Регистрация иностранных граждан

Информационный портал для иммигрантов предоставляет консультации по всем необходимым вопросам для посещения иностранным гражданином подразделений Службы по иммиграции и охране границ, в том числе: о документах, необходимых в разных ситуациях; о предоставляемых услугах, расположении подразделений и часах их работы и контактных данных.

Симплексные меры 2021 – это программа административного и правового упрощения, направленная на упрощение взаимодействия физических лиц и организаций с государственными органами и, тем самым, повышение эффективности предоставления государственных услуг на национальном уровне.

В рамках этой программы сформирована система консульских услуг для иммигрантов по принципу «одного окна», что позволило ускорить обработку визовых ходатайств иностранных граждан в консульских учреждениях.

Одна из позиций программы – предоставление иностранным гражданам возможности подавать ходатайства о продлении разрешений на проживание в электронном виде на портале Службы иммиграции и охраны границ. Портал позволяет обрабатывать ходатайства о продлении разрешений на проживание, не требующих сбора биометрических данных, представлять в электронном виде необходимые документы, уплачивать пошлину, получать уведомления о принятых по обращениям решениях и в случае удовлетворения ходатайства «привязывать» разрешение на проживание к адресу, указанному в обращении.

Также программа позволяет направлять онлайн-декларации о въезде, которые после этого физически проверяются/удостоверяются местными органами власти или подразделениями Службы иммиграции и охраны границ.

11. Торговля людьми и нерегулярная миграция

В соответствии с VI Планом действий по предотвращению и борьбе с домашним насилием на 2018–2021 годы, являющимся частью Национальной стратегии в области равенства и борьбы с дискриминацией на 2018–2030 годы и утвержденным Правительством 8 марта 2018 года, разработана модель реагирования и защиты жертв как в Португалии, так и в странах, где существует практика жестокого обращения с женщинами, а также детских или ранних браков.

Подразделение по борьбе с торговлей людьми (UATP)/Программа Службы иммиграции и охраны границ против торговли людьми. Данная программа направлена на установление, защиту и поддержку жертв, а также расследование преступлений, связанных с торговлей людьми. Программа реализуется специализированными подразделениями, имеющими подготовку в расследовании преступлений и пограничном контроле, что обеспечивает интегрированный подход к борьбе с торговлей людьми на линии границы, в том числе в пограничных пунктах пропуска.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ

Развитие получила практика проведения инспекционных проверок работодателей в таких отраслях экономики, как капитальное строительство, сельское хозяйство, гостиничное хозяйство и ресторанный бизнес.

12. Отдельные вопросы регулирования миграционных отношений

Постановлением Председателя Совета министров № 9/2018 от 11 сентября 2018 года упрощены процедуры обращения за визой и разрешением на проживание в Португалии, а также усовершенствованы правила въезда, пребывания, выезда и выдворения иностранных граждан с национальной территории. За счет упрощения процедур сокращено число необязательных поездок и трат для лиц, обращающихся за визой и разрешением на проживание.

Все процедуры переведены в цифровой формат и в случаях, предусмотренных законом, физические лица могут осуществить все необходимые действия дистанционно.

При вынесении положительного решения о выдаче визы для постоянного проживания иностранные граждане теперь могут уведомлять Службу иммиграции и охраны границ о дате прибытия в Португалию, чтобы в согласованное время получить требуемую услугу.

Услуга по выдаче разрешения на проживание теперь доступна также и в территориальных органах Службы иммиграции и охраны границ.

Существенно ускорен процесс регуляризации иностранных работников. Так, лица, въехавшие в страну незаконно, но при этом соответствующие требованиям для выдачи визы для постоянного проживания и осуществляющие в Португалии трудовую деятельность более 1 года, могут рассчитывать на применение в отношении их специального режима по гуманитарным соображениям.

Также ускорен процесс рассмотрения ходатайств о получении визы или разрешения на проживание, поданных студентами – гражданами государств с преобладанием португальского языка.

При этом такие студенты освобождаются от прохождения собеседования и подтверждения наличия средств к существованию.

Ускорен и процесс получения визы и разрешения на проживание для высококвалифицированных работников, предпринимателей и работников культуры.

Предусмотрено функционирование системы специального информирования для потенциальных инвесторов.

Постановлением № 33/2019 от 25 января 2019 года предусмотрена инновационная альтернативная процедура подтверждения документа об образовании или диплома иностранных граждан, находящихся в экстренной ситуации по гуманитарным причинам, прибывших из стран или регионов, в которых происходит вооруженный конфликт, природная катастрофа, массовое насилие или нарушение прав человека; данная процедура основана на положениях Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе.

В соответствии с международными обязательствами и мерами и стратегиями, принятыми в Европейском союзе, Португалия разработала и реализовала на национальном уровне целый ряд различных планов и программ в сфере миграции, реализация которых осуществлялась Службой иммиграции и охраны границ:

- *Стратегический план по миграции на период 2015–2020 годов;*
- *IV Национальный план по предотвращению и борьбе с торговлей людьми на 2018–2021 годы;*
- *Национальный план по реализации Глобального договора по миграции;*
- *III План действий по реализации Резолюции № 1325 (2000) в отношении женщин, мира и безопасности Совета Безопасности ООН;*
- *Руководство в области убежища.* Содержит информацию об основных функциях Службы иммиграции и охраны границ при общении с физическими лицами, а также о правах лиц, которым может потребоваться международная защита.

Программа «SEF в движении», созданная в 2007 году, ориентирована на большую открытость в отношениях с иностранными гражданами за счет предложения комплекса услуг, адресованных наиболее уязвимым категориям (лицам, имеющим заболевания, пожилым и детям). Также Программа предполагает минимизацию опасного поведения, дальнейшее развитие системы регуляризации и обеспечения документами иностранных граждан.

Программа «SEF в школе» представляет собой запущенный в 2009 году проект, являющийся результатом сотрудничества между МВД (в лице Службы иммиграции и охраны границ) и Министерства образования. Программа направлена на регуляризацию документов несовершеннолетних мигрантов с неурегулированным правовым статусом, посещающих школы в Португалии, а в широком плане имеет целью интеграцию иммигрантов.

Ценность данной Программы определяется ее направленностью на интеграцию несовершеннолетних иммигрантов, снижение социальной и образовательной исключенности учащихся – иностранных граждан, предотвращение потенциально девиантного поведения в период переходного возраста как с точки зрения дальнейшего получения высшего образования, так и трудовой интеграции.

Рамочное соглашение о переселении беженцев в Португалию на период 2020–2022 годов заключено между Службой иммиграции и охраны границ и МОМ. Португалия взяла на себя обязательство принять и разместить 1 729 человек из Турции, Египта и Иордании.

