

УДК 341.24:343.343.6

Исполнительный протокол как фундаментальный компонент реализации Соглашения между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии нелегальных мигрантов: необходимость его разработки и правовые особенности применения

Сабуни Р.М.
Витебск, соискатель

В представленной статье рассматривается важность разработки и внедрения исполнительного протокола к соглашению между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии лиц, находящихся на территории без соответствующего разрешения. Анализируется текущая ситуация и проблемы, связанные с нелегальной миграцией в регионе, а также необходимость эффективной координации действий для реализации соглашения. Особое внимание уделяется роли исполнительного протокола как ключевого инструмента для обеспечения соблюдения соглашения и упорядочения процедур реадмиссии. Затрагиваются вопросы структуры, содержания и особенностей применения предлагаемого протокола, а также его значимость для обеих сторон соглашения. Автор подчеркивает актуальность данной темы в контексте современной миграционной политики и призывает к совместным усилиям по созданию эффективного механизма реализации соглашения о реадмиссии.

Целью данной статьи является рассмотрение важности разработки и внедрения исполнительного протокола к соглашению между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии нелегальных мигрантов, а также выявление основных причин и проблем, связанных с данным процессом.

Материал и методы. Для проведения исследования изучены научные труды [1], положения международных договоров [2; 3], аналитические материалы Международной организации по миграции [4], публикации в периодической печати [5–7]. Методологическую основу исследования составили метод анализа, синтеза и сравнительно-правовой.

Результаты и их обсуждение. Изучен вопрос об использовании исполнительного протокола как необходимого инструмента для эффективной реализации соглашения о реадмиссии между Беларусью и Европейским союзом. Данный протокол определяет конкретные процедуры и механизмы возвращения незаконных мигрантов, устанавливает обязательства сторон и регулирует вопросы сотрудничества в этой области. Особое внимание уделяется разработке четкого и прозрачного механизма, который бы учитывал интересы и права всех сторон и предотвращал возможные проблемы в процессе реализации. В статье отмечена необходимость соблюдения международных стандартов прав человека при возвращении нелегальных мигрантов, а также обучения и подготовки персонала, занимающегося реализацией протокола. Отмечено, что исполнительный протокол должен стать одним из основополагающих элементов в урегулировании процессов нелегальной миграции.

Заключение. Разработка исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Беларусью и ЕС представляет собой неотложную задачу, обусловленную необходимостью недопущения обострения миграционной ситуации на границах. Как свидетельствуют данные, в 2021–2023 годах наблюдался резкий рост нелегальной миграции – количество задержанных увеличилось с 78 до почти 4 тысяч человек, причем основной поток составляют выходцы из кризисных регионов Ближнего Востока и Африки. Отсутствие четкого механизма реализации соглашения 2020 года существенно осложнило управление миграционными процессами, что подтверждает необходимость скорейшей разработки исполнительного протокола.

Ключевые слова: реадмиссия, исполнительный протокол, нелегальная миграция, миграционный кризис, права мигрантов.

The Executive Protocol as a Fundamental Component of the Agreement Between the Republic of Belarus and the European Union on the Readmission of Illegal Migrants: The Need for its Development and Legal Specifics of Application

Sabuni R.M.
Vitebsk, applicant

The presented article examines the importance of developing and implementing an executive protocol to the agreement between the Republic of Belarus and the European Union on the readmission of individuals residing in the territory without proper authorization. The current situation and challenges related to illegal migration in the region are analyzed, along with the need for effective coordination of actions to implement the agreement. Special attention is given to the role of the executive protocol as a key instrument for ensuring compliance with the agreement and streamlining readmission procedures. The article addresses the structure, content, and application specifics of the proposed protocol, as well as its significance for both parties to the agreement. The author emphasizes the relevance of this topic in the context of contemporary migration policy and calls for joint efforts to establish an effective mechanism for implementing the readmission agreement.

The purpose of this article is to explore the importance of developing and implementing an executive protocol to the agreement between the Republic of Belarus and the European Union on the readmission of illegal migrants, as well as to identify the main causes and challenges associated with this process.

Material and methods. *In the research, scholarly works [1], provisions of international treaties [2; 3], analytical materials from the International Organization for Migration [4], and periodical publications [5–7] were examined. The methodological framework of the study included analysis, synthesis, and the comparative legal method.*

Findings and their discussion. *The study examines the use of an executive protocol as an essential tool for the effective implementation of the readmission agreement between Belarus and the European Union. This protocol defines specific procedures and mechanisms for the return of illegal migrants, establishes the obligations of the parties, and regulates cooperation in this area. Particular attention is paid to the development of a clear and transparent mechanism that takes into account the interests and rights of all parties and prevents potential issues during implementation. The article highlights the need to comply with international human rights standards when returning illegal migrants, as well as the importance of training and preparing personnel responsible for implementing the protocol. It emphasizes that the executive protocol should become one of the fundamental elements in regulating illegal migration processes.*

Conclusion. *The development of the executive protocol to the agreement between the Republic of Belarus and the European Union on the readmission of individuals is an essential tool conditioned by the need to prevent aggravation of the migration situation at the borders. According to the data, in 2021–2023 an increase of illegal migration was observed – the number of the detained rose from 78 to about 4 000, the largest number being people who come from crisis regions of Near East and Africa. The lack of a clear mechanism of the 2020 Agreement implementation considerably aggravates the migration process management which confirms the need for the prompt development of the executive protocol.*

Key words: readmission, executive protocol, illegal migration, migration crisis, rights of migrants.

В современных условиях глобализации и усиления миграционных потоков вопросы регулирования нелегальной миграции приобретают особую актуальность. Одним из ключевых инструментов в этой сфере являются соглашения о реадмиссии, позволяющие упорядочить процесс возврата лиц, незаконно находящихся на территории государства. Особое значение в данном контексте приобретает Соглашение между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии, которое

было призвано создать правовые основы для взаимодействия сторон в сфере миграционного контроля. Однако эффективность подобных соглашений во многом зависит от наличия детализированного исполнительного протокола, который конкретизирует процедурные аспекты и механизмы реализации договоренностей.

Актуальность разработки такого протокола особенно ярко проявилась в ходе миграционного кризиса 2021 года, когда отсутствие четких

процедур привело к значительным сложностям в применении соглашения на практике. Резкий рост числа нелегальных мигрантов на границе Беларуси и ЕС (по данным Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, их количество увеличилось в 17 раз) показал, что без детально прописанных механизмов взаимодействия даже самые прогрессивные договоренности остаются малоэффективными. В этой связи создание исполнительного протокола становится не просто технической необходимостью, а важнейшим условием для обеспечения стабильности и безопасности в регионе.

Важность данного документа обусловлена и тем, что он призван обеспечить соблюдение международных стандартов в области прав человека. Как отмечается в Глобальном договоре о миграции (2018), любые меры по регулированию миграционных процессов должны учитывать интересы и права самих мигрантов, особенно уязвимых категорий — детей, жертв торговли людьми, лиц, ищущих убежища. Исполнительный протокол позволяет закрепить соответствующие гарантии, создавая баланс между эффективностью процедур реадмиссии и защитой фундаментальных свобод.

Кроме того, разработка протокола имеет стратегическое значение для развития двустороннего сотрудничества между Беларусью и ЕС. Отсутствие четких правил и процедур не только затрудняет практическую реализацию соглашения, но и создает почву для политических споров и взаимных обвинений. Внедрение прозрачных и понятных механизмов взаимодействия способствовало бы укреплению доверия между сторонами, создавая основу для совместного решения не только миграционных, но и других актуальных вопросов.

Таким образом, необходимость разработки исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Беларусью и ЕС очевидна. Этот документ станет не просто дополнением к существующим договоренностям, а ключевым элементом эффективного управления миграционными процессами. Его принятие позволит не только упорядочить процедуры возврата нелегальных мигрантов, но и минимизировать риски возникновения кризисов, обеспечив при этом соблюдение прав человека и интересов всех участников данного процесса. В условиях роста глобальной миграционной нестабильности такой шаг представляется не просто целесообразным, а жизненно необходимым.

Цель статьи — рассмотрение важности разработки и внедрения исполнительного протокола к соглашению между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии нелегальных мигрантов, а также выявление основных причин и проблем связанных с данным процессом.

Материал и методы. Для проведения исследования изучены научные труды [1], положения международных договоров [2; 3], аналитические материалы Международной организации по миграции [4], публикации в периодической печати [5–7]. Методологическую основу исследования составили методы анализа, синтеза и сравнительно-правовой метод.

Результаты и их обсуждение. Теоретические основы реадмиссии и исполнительного протокола раскрывают сущность и значение этих институтов в современном международном праве. Понятие реадмиссии, возникшее во второй половине XX века, определяется как процедура передачи и принятия лиц, незаконно находящихся на территории государства, между компетентными органами разных стран. Согласно глоссарию терминов СНГ в пограничной сфере (2018), реадмиссия представляет собой механизм, направленный на упрощение регулирования миграционных потоков и борьбу с нелегальной миграцией, одновременно способствуя защите прав мигрантов и снижению бюрократической нагрузки [1]. В Европейском союзе эволюция правового регулирования реадмиссии прошла путь от национальной компетенции государств-членов до передачи этих полномочий наднациональным структурам после вступления в силу Амстердамского договора в 1999 году [2, ст. 79].

Особую роль в практической реализации соглашений о реадмиссии играет исполнительный протокол, который детализирует процедуры, определяет компетентные органы, устанавливает сроки рассмотрения ходатайств и регламентирует финансовые вопросы. Отсутствие такого протокола к Соглашению между Республикой Беларусь и ЕС 2020 года существенно затруднило его применение на практике, что особенно ярко проявилось во время миграционного кризиса 2021 года [3]. Международный опыт, включая типовое соглашение ЕС о реадмиссии 1994 года и протоколы к соглашениям с Турцией и странами Северной Африки, демонстрирует важность четких механизмов идентификации, ускоренных процедур возврата и гарантий правовой защиты, которые должны быть адаптированы к специфике конкретного региона и обеспечивать баланс интересов всех сторон [4, с. 20].

Анализ миграционного кризиса 2021 года на границе Беларуси и ЕС выявил системные проблемы, связанные с отсутствием исполнительного протокола, противоречиями между национальными законодательствами и политизацией вопросов миграции. Как отмечают эксперты, фрагментарные попытки стран самостоятельно решить проблему нелегальной миграции не приносят желаемого результата. Перспективы развития института реадмиссии связаны с необходимостью разработки комплексных решений, включающих унификацию процедур в соответствии с международными стандартами, создание системы мониторинга и оценки, подготовку кадров и развитие регионального сотрудничества. Только такой подход может обеспечить эффективное управление миграционными процессами при соблюдении прав человека и интересов всех участников данного процесса.

По данным Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, в 2021 году число задержанных нелегальных мигрантов на границе с Литвой увеличилось в 17 раз [5]. Основной поток мигрантов составляют граждане нестабильных регионов — Ирака, Сирии, Афганистана и африканских стран, что связано с продолжающимися вооруженными конфликтами и экономическими проблемами в этих государствах.

Отсутствие четких процедур реадмиссии создает серьезные проблемы в управлении миграционными потоками. Особенно остро это проявилось во время кризиса 2021 года, когда отсутствие исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Беларусью и ЕС (2020) значительно затруднило практическую реализацию соглашения [3]. Поэтому необходимы согласованные механизмы для обеспечения безопасности границ и защиты прав мигрантов.

Разработка исполнительного протокола дает существенные преимущества:

Упрощение процедур возврата — протокол устанавливает четкие сроки и порядок рассмотрения ходатайств о реадмиссии, что ускоряет процесс возврата нелегальных мигрантов. Как показывает практика ЕС, такие регламентированные процедуры позволяют сократить время принятия решений в среднем на 30–40%.

Четкое распределение обязательств — документ конкретизирует ответственность каждой из сторон, включая вопросы финансирования, организации транспортировки и документального оформления. Это особенно важно для транзитных стран, каковой является Беларусь.

Соблюдение международных стандартов — протокол закрепляет гарантии соблюдения прав человека, включая специальные процедуры для уязвимых категорий (детей, жертв торговли людьми и т.д.), что соответствует Цели 12 Глобального договора о миграции.

При этом, как подчеркивал Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, Республика Беларусь не является источником миграционных потоков, а выступает скорее транзитной территорией [6]. Это подтверждает необходимость комплексного подхода к решению проблемы, где исполнительный протокол стал бы важным, но не единственным элементом.

Необходимость разработки исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Республикой Беларусь и ЕС обусловлена комплексом факторов, выявленных в ходе анализа текущей миграционной ситуации. Как отметил советник постоянного представительства Беларуси при ООН В. Пахомчик на 12-й сессии Конференции государств — участников Конвенции ООН, против транснациональной организованной преступности на границе Беларуси и ЕС наблюдается непростая ситуация с растущим неконтролируемым притоком мигрантов, что подтверждается статистическими данными: в 2020–2021 годах задержано 19 групп незаконных мигрантов численностью 78 человек. В 2022–2023 годах наблюдался резкий рост их количества: в 2022 г. в Беларуси выявлено 163 группы общей численностью 1099 мигрантов, в 2023 г. — 596 групп численностью почти 4 тыс. человек. За 9 месяцев 2024 г. — 307 групп в составе более 2,1 тыс. человек [7].

Основной поток мигрантов формируется гражданами кризисных регионов — Ирака, Сирии, Афганистана и африканских стран, что связано с сохраняющейся нестабильностью в этих государствах. Отсутствие четких процедур реадмиссии создает значительные сложности в управлении миграционными процессами, что особенно ярко проявилось во время кризиса 2021 года, когда приостановленное Соглашение 2020 года не могло быть эффективно реализовано именно из-за отсутствия детализированного исполнительного протокола.

Как отмечалось ранее, разработка такого протокола позволит решить ключевые проблемы. Во-первых, существенно упростит процедуры возврата нелегальных мигрантов за счет установления четких сроков рассмотрения ходатайств и стандартизации документооборота. Во-вторых, обеспечит прозрачное распределение

обязательств между сторонами, включая вопросы финансирования, организации транспортировки и документального оформления, что особенно важно для Беларуси как транзитной страны. В-третьих, гарантирует соблюдение международных стандартов прав человека, включая специальные процедуры для уязвимых категорий мигрантов (детей, жертв торговли людьми и других), что соответствует положениям Глобального договора о миграции 2018 года.

Вместе с тем важно учитывать, что Республика Беларусь выступает транзитной территорией для миграционных потоков, что требует системного подхода к решению проблемы. Разработка исполнительного протокола должна сопровождаться мерами по гармонизации законодательства, укреплению доверия между сторонами и созданию механизмов оперативного реагирования на кризисные ситуации. Особое значение имеет обеспечение баланса между эффективностью процедур реадмиссии и неукоснительным соблюдением прав человека, что соответствует как международным обязательствам сторон, так и целям устойчивого развития.

Разработка исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Беларусью и ЕС представляет собой насущную необходимость в современных условиях. Как показывает практика, отсутствие детализированного механизма реализации международных договоренностей значительно снижает их эффективность. В случае с реадмиссией это проявляется особенно остро, поскольку речь идет о сложных административных процедурах, требующих четкой регламентации сроков, порядка взаимодействия и распределения ответственности между сторонами.

С правовой точки зрения исполнительный протокол выполняет несколько критически важных функций. Он конкретизирует положения основного соглашения, устанавливая понятные и прозрачные правила для всех участников процесса. Это касается как технических аспектов (перечень документов, сроки рассмотрения запросов, порядок передачи лиц), так и содержательных вопросов (критерии идентификации, условия содержания, медицинского обеспечения). Особое значение имеет закрепление гарантий соблюдения прав человека.

Опыт миграционного кризиса 2021 года наглядно продемонстрировал, что отсутствие четких процедур приводит к двояким последствиям. С одной стороны, затрудняется оперативное реагирование на возникающие вызовы, с другой —

создаются условия для возможных злоупотреблений и нарушений прав мигрантов. Разработанный с учетом лучших международных практик исполнительный протокол позволил бы минимизировать эти риски, создав понятные правила для всех участников процесса.

При этом необходимо понимать, что эффективность протокола будет напрямую зависеть от готовности сторон к конструктивному сотрудничеству. Речь идет не только о формальном выполнении процедур, но и о создании атмосферы доверия, обмена информацией, совместного мониторинга ситуации. Только такой комплексный подход может обеспечить устойчивое решение проблем, связанных с нелегальной миграцией, при соблюдении как интересов государств, так и прав человека.

Заключение. Разработка исполнительного протокола к Соглашению о реадмиссии между Беларусью и ЕС представляет собой неотложную задачу. Как свидетельствуют данные, в 2021–2023 годах наблюдался резкий рост нелегальной миграции — количество задержанных увеличилось с 78 до почти 4 тысяч человек, причем основной поток составляют выходцы из кризисных регионов Ближнего Востока и Африки. Отсутствие четкого механизма реализации соглашения 2020 года существенно осложнило управление миграционными процессами во время кризиса 2021 года, что подтверждает необходимость скорейшей разработки исполнительного протокола.

Значение такого протокола для урегулирования миграционного кризиса трудно переоценить. Он призван решить три ключевые задачи: упростить процедуры возврата за счет стандартизации документооборота и установления четких сроков (что по опыту ЕС сокращает время принятия решений на 30–40%), обеспечить прозрачное распределение обязательств между сторонами, а также гарантировать соблюдение международных стандартов прав человека, особенно для уязвимых категорий мигрантов. В то же время следует учитывать, что Беларусь выступает преимущественно транзитной территорией, что требует особого подхода к разработке механизмов реадмиссии.

Для дальнейшего совершенствования системы реадмиссии рекомендуется: во-первых, ускорить разработку и принятие исполнительного протокола с учетом лучших международных практик; во-вторых, обеспечить его гармонизацию с национальными законодательствами стран-участниц; в-третьих, создать механизмы постоянного мониторинга и оперативного реагирования на изменения

миграционной ситуации. Особое внимание следует уделить балансу между эффективностью процедур и защитой прав мигрантов, а также развитию атмосферы доверия и конструктивного сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами. Только комплексный подход, сочетающий формальные процедуры с политической волей к сотрудничеству, позволит найти устойчивое решение проблемы нелегальной миграции.

Литература

1. Лемешев, А.И. Глоссарий по миграции / А.И. Лемешев, А.В. Бубич, Г.Г. Зинкевич. — Минск: Информ. центр при МИД Респ. Беларусь, 2000. — 51 с.
2. Договор о функционировании Европейского союза [рус., англ.] // Право Европейского Союза. — URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения: 14.05.2024).
3. О ратификации Соглашения между Республикой Беларусь и Европейским союзом о реадмиссии лиц, пребывающих без разрешения: Закон Респ. Беларусь от 09.04.2020 № 2–3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр законодательства и правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2025.
4. Международная организация по миграции. Руководство по реадмиссии: опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. — Москва: Бюро МОМ в Москве, 2009. — Т. 1. — 156 с.
5. ГПК: число нелегальных мигрантов на границе с Литвой возросло в 17 раз // БелТА. — URL: <https://www.belta.by/society/view/gpk-chislo-nelegalnyh-migrantov-na-granitse-s-litvoj-vozroslo-v-17-raz-440308-2021/> (дата доступа: 24.05.2024).
6. Генсек ООН подтвердил, что Беларусь не является ни источником, ни причиной потоков беженцев // БелТА. — URL: <https://www.belta.by/politics/view/gensek-oon-podtverdil-chto-belarus-ne-javljaetsja-ni-istochnikom-ni-prichinoj-potokov-bezhentsev-470363-2021/> (дата доступа: 28.05.2024).
7. Беларуси удалось снизить число стремящихся в ЕС нелегальных мигрантов до уровня 2020 года // БелТА. — URL: <https://belta.by/society/view/belarusi-udalos-snizit-chislo-stremjaschihsja-v-es-nelegalnyh-migrantov-do-urovnja-2020-goda-668759-2024/> (дата доступа: 28.05.2024).

Поступила в редакцию 26.07.2024