

**Е.Б. Ганюшкина**

Доцент кафедры  
международного  
права факультета права  
Государственного  
университета — Высшей  
школы экономики,  
кандидат юридических  
наук

## Условия въезда иностранцев на территорию государства

*Государства имеют право устанавливать законы и правила, обуславливающие условия въезда иностранцев на свою территорию. В международном праве не существует норм, обязывающих государства объяснять причины отказа во въезде иностранца на свою территорию. Государство не может отказать во въезде иностранцу, если это противоречит обязательствам этого государства, вытекающим из соглашений между государством пребывания и международной межправительственной организацией, либо из договоров о привилегиях и иммунитетах международных межправительственных организаций.*

**Ключевые слова:** право на въезд; правовое положение иностранцев; въезд иностранцев; отказ в выдаче виз; нежелательные лица; ограничения условий въезда иностранцев на территорию государства

В процессе многовекового государственного общения сложились определенные принципы обращения с иностранцами, получившие широкое признание. Часть этих принципов до сих пор не облечена в письменные формулировки, основывается на самом факте наличия государственного суверенитета и подтверждается единообразной практикой государств. Другие получили закрепление в международных договорах (преимущественно в двусторонних), а также в принятой на VI Международной конференции американских государств Гаванской конвенции о положении иностранцев от 20 февраля 1928 г.: «Государства имеют право установить посредством законов условия въезда и проживания иностранцев на их территории» (ст. 1)<sup>1</sup>.

Помимо этого коллективное согласованное мнение государств-членов ООН об урегулировании вопросов, связанных с пребыванием (на законном основании) иностранцев в любом государстве, выражено в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны 1985 г.<sup>2</sup> В ст. 2 Приложения к резолюции 40-й сессии Генеральной Ассамблеи № 40/144 от 13 декабря 1985 г. («Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают») сказано: «Ни одно положение не должно также толковаться как ограничивающее право любого государства принимать законы и прави-

<sup>1</sup> Международное право в избранных документах. М., 1957. С. 187.

<sup>2</sup> Смирнова Е.С. Проблемы правового статуса иностранцев в условиях глобализации. М., 2003. С. 115.

ла, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания». Данное решение ООН имеет рекомендательный характер, однако общепризнано, что государство, действующее в соответствии с правомерно принятым решением международной межправительственной организации, действует правомерно.

Представители отечественной доктрины международного права считают одним из важнейших принципов обращения с иностранцами право каждого государства законодательным путем регулировать условия въезда иностранцев на свою территорию и пребывание там. «Реализуя это право, государство может не допускать тех или иных иностранцев на свою территорию»<sup>3</sup>. Для этого практически во всех странах принимается соответствующее законодательство, предусматривающее более или менее широкий перечень причин, по которым иностранцу может быть отказано в разрешении на въезд.

Если между государствами нет соглашений о безвизовом въезде и иных специальных договоренностей, то право на въезд в страну или транзит через ее территорию для иностранного гражданина оформляется путем получения визы. Виза представляет собой штамп в паспорте. В визе указывается срок ее действия. Порядок выдачи виз и их виды определяются законодательством каждого государства, которое довольно часто изменяется.

В сентябре 1994 г. посольство Швейцарии передало в МИД России документ, озаглавленный «Основания для отказа в выдаче виз», в котором были перечислены дополнительные требования при оформлении въезда в эту страну. В частности, было отмечено, что посольство впредь не будет принимать факсимильные копии приглашений и необходимо представлять оригинал. В документе 1994 г. содержались и положения, заведомо невыполнимые российскими гражданами. Так, власти Швейцарии требовали в обязательном порядке представить билет на самолет или поезд туда и обратно с указанной датой, тогда как в российских международных кассах продавались обратные билеты только с открытой датой<sup>4</sup>. В настоящее время Швейцария предъявляет такие же требования, что и остальные государства Шенгенской зоны.

27 октября 2010 г. многие СМИ<sup>5</sup> сообщали об обращении Российского союза туристической индустрии в МИД РФ с просьбой разобраться в правомерности требований посольства Канады к соискателям виз в эту страну. С середины октября 2010 г. желающие посетить Канаду при заполнении анкеты для получения неиммиграционной визы должны указать: служил ли в армии, милиции или разведывательной организации (обозначив период службы вплоть до месяца), род войск, номер подразделения, его местонахождение, подробное описание обязанностей составителя анкеты в этот период, фамилию, имя и отчество командира части. Выполнение подобных требований нарушает законодательство РФ о государственной тайне, составители таких анкет могут подпадать под действие ст. 283 УК РФ за разглашение сведений, составляющих государственную тайну.

<sup>3</sup> Ганюшкин Б.В. Правовое положение российских граждан за границей: Пособие для практических работников. М., 2003. С. 10.

<sup>4</sup> Иностранец. 1994. № 34. 21 сент. С. 3.

<sup>5</sup> См., напр.: Комсомольская правда. 2010. 27 окт.; Аргументы и факты. 2010. 27 окт.; Lenta.ru. 2010. 27 окт.

На брифинге официального представителя МИД РФ 29 октября 2010 г. А.А. Нестеренко заявил, что российское внешнеполитическое ведомство исходит из того, что каждое суверенное государство вправе устанавливать нормы и правила, регламентирующие получение виз для въезда на свою территорию. Однако ситуация с канадской модифицированной анкетой выходит за рамки общепризнанных для этой сферы критериев, а ее введение идет вразрез с нынешней мировой тенденцией на облегчение визовых режимов. МИД РФ планировал поднять этот вопрос на предстоящих в ноябре 2010 г. двусторонних консультациях с Канадой по консульско-визовым вопросам<sup>6</sup>.

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с последующими изменениями и дополнениями)<sup>7</sup>. В ст. 27 этого Закона перечислено семь случаев, по которым въезд в Российскую Федерацию не разрешается. Например, во въезде откажут, если иностранец не представил документов, необходимых для получения визы. Более подробно основания, необходимые для оформления и выдачи визы, изложены в п. 12 Административного регламента исполнения государственной функции по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства (утвержден Приказом Министерства иностранных дел РФ от 20 ноября 2007 г., зарегистрирован в Минюсте РФ 29 декабря 2007 г., регистрационный № 10875)<sup>8</sup>.

Отказ в выдаче визы является самым простым способом воспрепятствовать въезду на территорию государства нежелательных лиц. Согласно п. 75 Регламента от 29 ноября 2007 г. разъяснять причины отказа в выдаче визы подразделение МИД не обязано. В некоторых случаях представители нашего государства все же объясняют причины отказа, но делают это добровольно. Так, для того чтобы избежать обострения напряжения отношений РФ с Польшей, официальный представитель МИД России Александр Яковенко заявил, что основанием для решения отказать во въезде в Россию католическому священнику Ежи Мазуру послужили серьезные претензии к этому высокопоставленному представителю Ватикана<sup>9</sup>. Ему было отказано на основании п. 1 ст. 27 ФЗ-114 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г.: «Въезд в РФ иностранному гражданину не разрешается в случае, если это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения».

Другие государства, например, ФРГ и Испания также считают возможным отказать в выдаче визы без объяснения причин<sup>10</sup>. Впрочем, в последнее время некоторые страны отменяют практику отказа в выдаче виз без объяснения причин.

<sup>6</sup> URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/394E51325A609AEDC32577CB00418788](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/394E51325A609AEDC32577CB00418788)

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; 2006. № 27. Ст. 2877; № 31 (ч. 1). Ст. 3420; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; № 3. Ст. 410; № 49. Ст. 6071; № 50. Ст. 6240; 2008. № 19. Ст. 2094; № 20. Ст. 2250; № 30 (ч. 1). Ст. 3583; № 49. Ст. 5748; 2009 № 7. Ст. 772; № 26. Ст. 3123; № 52 (ч. 1). Ст. 6407, 6413 и 6450; 2010, № 11. Ст. 1173; № 21. Ст. 2524; № 30. Ст. 4011; № 31. Ст. 4196 (вступает в силу 1 января 2011 г.).

<sup>8</sup> Российская газета. 2008. 23 янв.

<sup>9</sup> РИА «Новости». 2002. 23 апр.

<sup>10</sup> Ганюшкин Б.В. Указ. соч. С. 71.

В процессе исследования российской практики отказа во въезде надо учитывать ст. 7 Федерального Закона от 25 июля 2002 г. № 115 «О правовом положении иностранных граждан в РФ (с изменениями и дополнениями на 23 июля 2010 г.<sup>11</sup>), где в 13 пунктах перечислены основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание.

Суммируя основания для отказа во въезде согласно законам «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и «О правовом положении иностранных граждан РФ», Председатель Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Пилигин подразделяет их на обязательные и факультативные. Непременный отказ во въезде, по его словам, получают иностранные граждане и лица без гражданства, призывающие к насильственному изменению конституционного строя. Не смогут въехать в Россию те из них, кто совершает теракты и содействует им, финансирует и планирует такие действия и иным образом поддерживает терроризм и экстремизм. Въезд будет запрещен тем, кто использует подложные и заведомо ложные документы, и лицам, которые, ранее находясь в РФ, не выехали из нее в установленные сроки, а также подвергались административной ответственности за нарушение иммиграционного законодательства.

К факультативным ограничениям на въезд В.Н. Пилигин относит ограничения для лиц, заключивших фиктивный брак, если он признан таковым в суде; наркоманов с инфекционными заболеваниями; для тех, кто ранее выехал из РФ с нарушениями соответствующих правил<sup>12</sup>.

Многие страны не выдают виз установленным преступникам или лицам, связанным с организованной преступностью. В нашей стране это относится к иностранному гражданину, осужденному по вступившему в законную силу приговору суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, рецидив которого признан опасным (ст. 7.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»). В Канаде полицией и иммиграционной службой создан специальный информационный банк, в котором содержится 7000 имен подозреваемых преступников, подробные сведения об их женах, детях и других родственниках. Основанием для того чтобы отказать во въезде лицам такого сорта, является малоизвестный раздел канадского законодательства об иммиграции, дающий право отказать иностранцу в визе, если «имеются разумные основания полагать», что он имеет хоть какое-то отношение к организованной преступности<sup>13</sup>.

Иммиграционное законодательство США, в частности Закон «Об иммиграции» 1990 г. (с последующими изменениями), также не лишено субъективного подхода. Так, согласно положениям американского законодательства, въезд лиц, имеющих судимость, может быть запрещен, причем не имеет значения, снята судимость или нет либо человек был освобожден по амнистии. Однако не всякая судимость ведет к запрету на въезд в США. Визу могут выдать, например, лицу, осужденному за однократное преступление, если максимальный срок заключения за совершение такого

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 27. Ст. 2700; № 46. Ст. 4437; 2004. № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2006. № 30. Ст. 3286; № 31. Ст. 3420; 2007. № 1. Ст. 21; № 2. Ст. 361; № 49. Ст. 6071; № 50. Ст. 6241; 2008. № 19. Ст. 2094; № 30. Ст. 3616; 2009. № 19. Ст. 2283; № 23. Ст. 2760; № 26. Ст. 3125; № 52. Ст. 6450; 2010. № 21. Ст. 2524. № 30. Ст. 4011.

<sup>12</sup> URL: <http://www.prima-news.ru/news/news/2005/2/11/31159.html?print>

<sup>13</sup> Известия. 1998. 2 дек.

преступления составляет один год. Не препятствуют получению визы преступления, за которые человек был приговорен максимум к шести месяцам тюрьмы; политические преступления, совершенные без применения насилия; преступления, совершенные в возрасте до 18 лет, если человек был освобожден из заключения более пяти лет назад. Если причиной отказа в визе послужило однократное преступление средней тяжести, не связанное с насилием — мелкая кража, угон автомобиля и т.п., — такой отказ может быть обжалован. Человек, имеющий несколько судимостей (но только за ненасильственные преступления), может обжаловать отказ и получить американскую визу, если он сам или его адвокаты сумеют убедить посольского чиновника, что сейчас он не представляет угрозы для общества.

Все ходатайства о деловых, студенческих, туристических визах и визах для участников программ обмена будут отвергнуты, если иностранец не убедит консульского работника в том, что у него нет намерения остаться в США навсегда. Более того, он получит отказ по ст. 214 (В) Закона «Об иммиграции» «за недоказанность отсутствия иммиграционных намерений». Этот отказ не является окончательным, но повторно за получением американской визы можно обратиться не ранее чем через два месяца<sup>14</sup>. В США действует запрет на въезд иностранцев, подозреваемых в том, что они намереваются принять участие в деятельности, наносящей ущерб интересам и безопасности США. Причиной отказа во въезде могут послужить даже моральные устои и репутация иностранца, не отвечающие с точки зрения американских властей определенным стандартам.

Ярким примером законодательства, обязывающего посольства и консульства давать объяснения о причинах отказа в визах, особенно в тех случаях, когда речь идет о воссоединении семей, является французское законодательство. Это вполне соответствует духу Директивы Совета Европейского Союза 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. (о праве на семейное воссоединение). В этой Директиве предусмотрено, что государства-члены могут отказывать в удовлетворении ходатайства о въезде и проживании любого из членов семьи по соображениям общественного порядка, общественной безопасности и общественного здоровья. Отказ в ходатайстве должен быть мотивирован.

Принятый в 1997 г. «Закон Дебре» (закон об иммиграции) ввел два новых правила. Во-первых, отныне у иностранца, обратившегося за визой на въезд во Францию, будут требовать доказательства, что он сможет обеспечить себя на время пребывания в этой стране, либо предъявления специального документа — сертификата, указывающего, кто будет содержать его во Франции. Во-вторых, французские граждане, принимающие иностранцев, будут теперь обязаны сообщать полиции, когда их гость прибыл в страну, когда уедет и уехал ли на самом деле. Данные меры были введены для борьбы с все возрастающим количеством нелегальных мигрантов во Франции<sup>15</sup>. Более жесткие правила въезда иностранцев, собирающихся работать во Франции, установлены правилами натурализации иностранцев, принятыми в 1998 г.<sup>16</sup> В связи с отказом во въезде можно жаловаться в административный суд.

---

<sup>14</sup> Иностранец. 1998. № 12. 1 апр. С. 11.

<sup>15</sup> Там же. 1997. № 7. 26 фев. С. 6.

<sup>16</sup> Там же. 1998. № 14. 15 апр. С. 10.

Власти Франции отказали во въезде с целью ходатайства о предоставлении политического убежища гражданину Эритреи. Это стало предметом рассмотрения в Европейском суде по правам человека (дело Гебремедхин (Геберамаджен/ Gebremetdhin) v. France, № 25389/05). Заявитель пытался въехать на территорию Франции по паспорту гражданина Судана на чужое имя и был задержан в аэропорту. В Постановлении, вынесенном Европейским судом от 26 апреля 2007 г., записано, что нарушений в действиях французских властей не установлено. Более того, если бы предметом жалобы был только факт отказа во въезде на территорию иностранного государства, то ЕСПЧ вообще не имел бы оснований рассматривать такую жалобу, поскольку это не может считаться нарушением Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В данном деле речь шла о нарушении права на политическое убежище, которое не могло быть реализовано, как полагал заявитель, из-за отказа властей Франции на въезд в страну.

В интервью журналу «Законодательство» Председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Пилигин отмечал целесообразность рассмотрения практики обжалования действий германских властей гражданами в том случае, когда им отказывается во въезде на территорию Республики Германия<sup>17</sup>. Интересно отметить, что в начале 2000 г. министр иностранных дел ФРГ обязал посольства и консульства Германии объяснять причины отказа в визе. В случае сомнений, должна ли быть выдана виза, вопрос следует решать (по мнению министра) в пользу заявителя и выдавать визу.

Можно попытаться добиться пересмотра решения об отказе выдачи визы в некоторых других странах Евросоюза, однако в большинстве случаев такие попытки являются безуспешными. Более того, это может привести к ухудшению положения иностранца. Как утверждают «сведущие» люди, два штампа о визовом отказе в загранпаспорте — фактически «волчий билет». После этого вряд ли какое-либо государство, входящее в Шенгенскую зону, согласится вас впустить<sup>18</sup>. В соответствии с положениями Шенгенского соглашения 1985 г. государства-участники в целях обеспечения защиты своей территории от незаконной миграции и деятельности, которая может нанести ущерб государственной безопасности, согласовывают визовую политику и условия въезда на их территорию. В Конвенции 1990 г., принятой в развитие Шенгенского соглашения, договорились о создании Шенгенской единой информационной системы, позволяющей пограничной полиции выявлять и не пропускать на территорию договаривающихся сторон лиц, въезд которых запрещен по законодательству какого-либо государства, участвующего в Конвенции<sup>19</sup>.

Аналогичный подход был зафиксирован в Соглашении о взаимном признании виз государств-участников СНГ, подписанном в Москве 13 ноября 1992 г. Арменией, Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Таджикистаном и Узбекистаном. Страны-участницы Соглашения обязались не выдавать визы иностранцам, которым в установленном национальным законодательством порядке закрыт въезд на территорию одной или нескольких из них. Стороны также решили вести централизованный учет таких лиц и обмениваться соответствующей информаци-

<sup>17</sup> URL: <http://www.garant.ru/cooperation/gov/interiew/29032005.htm>.

<sup>18</sup> Иностранец. 2000. № 34. 5 сент. С. 17.

<sup>19</sup> О функционировании этой системы подробнее см.: *Зинченко Н.Н.* Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. М., 2003. С. 95.

ей. Однако в 2000 г. страны СНГ решили прекратить действие Соглашения (постановление Правительства РФ от 30 августа 2000 г. № 641)<sup>20</sup>.

Власти Великобритании, допуская процедуру обжалования отказа в визе путем рассмотрения письменной апелляции, устанавливают за это довольно высокую плату: 280 фунтов стерлингов (около 500 долл. США), а за личное присутствие при решении вопроса требуют 580 фунтов<sup>21</sup>. Попытка подать жалобу в ЕСПЧ на Соединенное Королевство в связи с отказом в выдаче визы гражданину Турции Ибару не увенчалась успехом. В решении от 12 марта 2002 г. жалоба была признана неприемлемой. Суть жалобы такова: заявитель, гражданин Турции по имени Ибар, был женат на гражданке Соединенного Королевства. Его жена покинула Турцию, где они проживали совместно, и начала в Соединенном Королевстве бракоразводный процесс. В августе 1995 г., после того как бракоразводный процесс завершился, заявитель отправился в Соединенное Королевство, чтобы навестить своих детей, проживавших с его бывшей женой. Он вошел в дом в ее отсутствие и предположительно оставил там тюбики с едкими химическими веществами. В октябре 1996 г. Ибар снова отправился в Соединенное Королевство, чтобы увидеться со своими детьми, и в аэропорту был арестован. Ибара направили в полицейский участок, где допросили в связи с заявлением его жены в полицию, что бывший муж приходил в ее дом с намерением причинить ей тяжкие телесные повреждения, оставив в доме тюбики с едкими химическими веществами.

Впоследствии заявителю было предъявлено обвинение, он содержался под стражей до суда, но в конечном счете был оправдан и освобожден. Ибар уехал в Турцию, а позднее обратился за получением визы, чтобы направиться в Соединенное Королевство и вчинить иск о возмещении ущерба в связи с его содержанием под стражей. Заявителю было отказано в выдаче визы на основании, что первоначальные запросы относительно возможности предъявления иска к властям Соединенного Королевства могли быть сделаны и из Турции. Ибару также было заявлено, что в свете ранее предъявленных ему в Соединенном Королевстве обвинений запрет на его въезд в страну обоснован интересами общества<sup>22</sup>. Европейский суд в своем решении постановил, что отказ в выдаче визы заявителю не может рассматриваться в качестве запрета на доступ к правосудию. Этот прецедент показывает, что правомерность или неправомерность отказа иностранцу во въезде может рассматриваться не сама по себе, а лишь как следствие, повлекшее нарушение прав человека, закрепленных в Конвенции 1950 г. и действующих протоколах к ней.

Сохраняется право государства-суверена отказать во въезде на его территорию иностранцу, которому ранее это было разрешено. Это касается как обычных иностранцев, так и лиц, официально представляющих свое государство. Так, в соответствии со ст. 9.1 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г., «то или иное лицо может быть объявлено **persona non grata** или **неприемлемым** до прибытия на территорию государства пребывания», хотя чаще этот институт используется для высылки иностранца.

В октябре 2010 г. в Украине разгорелся скандал, связанный с деятельностью генконсульства РФ во Львове. Украинская националистическая партия «Свобода»

<sup>20</sup> Российская газета. 2000. 5 сент.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> См.: Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2002. № 3.

обвинила консула Евгения Гузеева в поддержке сепаратистских движений в Западной Украине и потребовала объявить его *persona non grata*<sup>23</sup> из-за его предложения руководству РФ оказать финансовую помощь подкарпатским русинам.

По ст. 23.3 Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. «лицо, назначенное в качестве работника консульского учреждения, может быть объявлено неприемлемым до прибытия на территорию государства пребывания. В таком случае представляемое государство аннулирует его назначение». Об этом не следует забывать при назначении того или иного лица в состав официальной делегации на международные конференции, при назначении на официальные должности в международные органы, функционирующие на территории государства, из которого это лицо, например, выдворялось, подвергалось административному задержанию или совершило поступки, которые государство пребывания считает препятствующими для въезда.

Помимо использования визовой процедуры у государства всегда есть возможность ограничить въезд для лиц, которые даже при наличии всех требуемых для въезда документов совершили действия неуважительного характера по отношению к государству-суверену. В нашем государстве принято постановление Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» (с изменениями от 24 октября 2005 г.). Согласно этому документу решение о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории РФ могут принимать МВД РФ, ФСБ РФ, Минобороны РФ, Министерства здравоохранения и социального развития, Росфинмониторинг, СВР РФ, Минюст РФ, МИД РФ. При этом хотелось бы подчеркнуть, что отказ исходит не от перечисленных министерств и ведомств, а от государства в целом, которое опирается на коллективное мнение упомянутых структур. Для того чтобы выяснить причины отказа, иностранный гражданин должен обращаться не к сотрудникам, встречающим его в месте пересечения границы, которые лишь озвучивают предписание государства в отношении этого лица, а в посольство своей страны в государстве, отказавшему во въезде. Если сотрудники посольства сочтут это необходимым, то они обратятся за разъяснением в ведомство иностранных дел своего государства, которое может, но не обязано такое разъяснение давать.

Например, МИД РФ делал в свое время заявление в связи с отказом во въезде в Беларусь Борису Немцову, который в то время был депутатом Государственной Думы РФ. МИД России с недоумением воспринял отказ латвийских властей в выдаче визы российскому режиссеру-постановщику фильма «История одной оккупации» Борису Черткову. В комментарии официального представителя МИД России А.А. Нестеренко 10 апреля 2010 г. говорилось, что латвийские власти не готовы к открытому и непредвзятому обсуждению мнений, не совпадающих с их официальными оценками советского периода в истории Прибалтики, раз отказывают во въезде в Латвию российскому тележурналисту. «Подобные действия наглядно по-

<sup>23</sup> Москву втягивают в скандал вокруг русинов // Независимая газета. 2010. 30 сент.



казывают, чего на практике стоят демагогические заявления официальной Риги о приверженности принципу “свободы слова”, готовности вести с нами диалог по любым “сложным” темам нашей совместной истории»<sup>24</sup>.

В связи со сменой главы государства ушла в прошлое практика, когда украинские власти запрещали въезд в страну российским политикам (Ю.М. Лужкову в связи с его заявлениями, озвученными на праздновании 225-летия Черноморского флота РФ в Севастополе)<sup>25</sup> и ученым<sup>26</sup>. В сентябре 2008 г. на Украину не пустили заместителя председателя Комитета Государственной Думы РФ по делам общественных объединений и религиозных организаций Сергея Маркова. О том, что власти Украины отказали С. Маркову во въезде, он узнал после прилета, при прохождении пограничного контроля. Маркову был предъявлен некий документ без печати и исходящего номера, в котором указывалось на нежелательность пребывания этого политика на территории Украины. Украинские пограничники вручили депутату Годумы обратный билет, где в графе «оплата» от руки было написано «депортирован». МИД России выразил протест в связи с решением украинских властей, не пустивших Маркова на территорию страны. Кроме того, российские дипломаты сочли практику составления украинской стороной так называемых «черных списков» (т.е. списков невъездных персон) «порочной», что неоднократно служило поводом для разговоров на высоком дипломатическом уровне<sup>27</sup>.

В ответ на запреты для российских политиков в Украине РФ также стала составлять списки лиц, которым был закрыт въезд в Россию. Так, в них в 2007 г. попал Петр Порошенко (в то время он был депутатом фракции «Наша Украина»). Когда Порошенко в октябре 2009 г. стал министром иностранных дел Украины, С. Лавров — министр иностранных дел РФ — лично заверил украинского коллегу, что препятствий для въезда в Россию у него не будет<sup>28</sup>. МИД России также указывал на нежелательность въезда на территорию РФ первого заместителя министра юстиции Украины того периода — Евгения Корнейчука, который допускал некорректные высказывания в отношении Председателя Правительства РФ В.В. Путина<sup>29</sup>. Хочется верить, что Россия и Украина никогда не вернуться к подобной практике.

США в 2006 г. не пустили в Бостон самолет премьер-министра Республики Беларусь. Сославшись на перегруженность авиалинии над Бостоном, авиационные власти США отказались предоставить воздушный коридор и осуществить посадку

<sup>24</sup> URL: [http://www.3rim.ru/news/kommentarij\\_oficialnogo\\_predstavatelya\\_mid\\_rossii\\_a\\_a\\_n...](http://www.3rim.ru/news/kommentarij_oficialnogo_predstavatelya_mid_rossii_a_a_n...)

<sup>25</sup> В МИД РФ прокомментировали запрет на въезд Юрия Лужкова на территорию Украины. РФ назвала действия Украины «недружественным шагом». См.: Взгляд. 2008. 12 мая.

<sup>26</sup> 24 ноября 2009 г. в аэропорту Борисполь пограничники не пропустили двух российских ученых: историков Елену Миськову и Владимира Фролова. МИД России по поводу этого происшествия заявлял следующее: «Судя по всему, определенным политическим силам на Украине явно не по душе постепенно восстанавливающийся в последнее время двусторонний диалог, направленный на создание условий для возвращения наших отношений в русло реального, взаимовыгодного партнерства. Ответственным политикам в Киеве стоило бы хорошо задуматься о возможных последствиях подобной практики и принять меры для ее скорейшего искоренения». См.: Признание заслуг. Российских ученых не пустили в Киев // Российская газета. 2009. 29 нояб.

<sup>27</sup> Российская газета. 2008. 8 сент.

<sup>28</sup> Взгляд. 2009. 14 окт.

<sup>29</sup> Независимая газета. 2008. 22 мая.

самолета белорусского премьера<sup>30</sup>. Израильский МИД отказался комментировать газетные публикации о причинах запрета выдачи въездной визы гражданину РФ, назначенному руководителем Центра российской культуры в Израиле. Организаторам Центра «намекнули», чтобы они назначили кого-либо другого, при этом «домысли» журналистов, что в визе отказала Служба общей безопасности Израиля, никакого подтверждения не имели.

Представители журнала «The New Times» долго и много шумели по поводу отказа впустить на территорию РФ гражданку Молдовы Наталью Морарь. Уполномоченные Н. Морарь юристы обращались в Мещанский суд г. Москвы по поводу отказа впустить Н. Морарь на территорию РФ. Суд отказался обязать ФСБ России раскрыть причины отказа журналистке «The New Times» Наталье Морарь во въезде в Россию<sup>31</sup>. Н. Морарь обращалась и к внесудебным процедурам. Посольство РФ в Республике Молдова 16 января 2008 г. направило ей письмо, подписанное заведующим консульским отделом Бирюковым: «Уважаемая Наталья Григорьевна, в связи с Вашим обращением от 17 декабря 2007 г. сообщаем, что Вам не разрешен въезд в Россию на основании п. 1 ст. 27 ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”. В соответствии со сложившейся мировой практикой власти различных стран не комментируют подробно причины, по которым национальные компетентные органы отказывают во въезде иностранному гражданину. Это суверенное право государства, не требующее разъяснений».

Дело по жалобе Н. Морарь рассматривалось и в Конституционном Суде РФ, судьи вынесли «отказное определение, основывающееся в том числе на четырех решениях Европейского суда по правам человека. Конституционный Суд напомнил, что Европейский суд по правам человека «в своих решениях неоднократно отмечал, что Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подтверждая право государств-участников в силу установленных принципов международного права контролировать въезд в страну, проживание в ней и высылку лиц, не являющихся гражданами этой страны, не гарантирует иностранным гражданам право въезжать в определенную страну или проживать на ее территории и не быть высланными»<sup>32</sup>.

18 апреля 2005 г. по сообщению РИА «Новости» Британское посольство в Москве обратилось в МИД РФ с просьбой разъяснить ситуацию с британским адвокатом Биллом Боурингом, которому было отказано в визе в Россию. Адвокат направлялся в Нижний Новгород для наблюдения за судебным процессом над редактором газеты «Правозащита» Станиславом Дмитриевским, обвиняемом в разжигании расовой, национальной и социальной вражды.

Посольство Великобритании в РФ обращалось за разъяснением от российской стороны по поводу отказа во въезде Уильяма Браудера в ноябре 2005 г. Возвращавшегося в Москву из деловой поездки главу британской компании не пропустили через границу и отправили ближайшим рейсом обратно, не проинформировав о

<sup>30</sup> Взгляд. 2006. 23 апр.

<sup>31</sup> Со ссылкой на РИА «Новости»; МК.ру. 2008. 25 марта.

<sup>32</sup> Въезд воспрещен. Конституционный Суд разрешил дело журналистки Натальи Морарь // Российская газета. 2009. 4 авг. Особое мнение экс-судьи Конституционного Суда РФ Кононова о том, что без внятных формулировок нельзя запрещать въезд в Россию см., напр.: Ведомости. 2009. 30 дек.

причинах отказа. Британские дипломаты были осведомлены, что у Уильяма Браудера была многократная российская виза, действовавшая до марта 2006 г. Представители посольства Великобритании не удовлетворились ссылками российского внешнеполитического ведомства на п. 1 ст. 27 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» 1996 г. и требовали более подробных объяснений<sup>33</sup>.

Единственный случай, когда право каждого государства регулировать условия въезда иностранцев на свою территорию может быть ограничено, — это обязательства государства по подписанному им соглашению о штаб-квартире с международной межправительственной организацией. Например, по Соглашению между Организацией Объединенных Наций и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно месторасположения центральных учреждений Объединенных Наций от 26 июня 1947 г. «действующие в Соединенных Штатах законы и постановления относительно въезда иностранцев в страну не должны применяться так, чтобы они нарушали привилегии, указанные в разделе 11» (раздел 13 (а)). В разделе 11 содержится обязательство Соединенных Штатов не чинить препятствий проезду в район Центральных учреждений или выезду из этого района ряда лиц (п. 1–5), в их числе представителей, членов или должностных лиц ООН и специализированных учреждений (11.1)<sup>34</sup>.

Соответственно в тех случаях, когда власти США не пускали Президента Кубы<sup>35</sup>, Президента Республики Беларусь и других представителей государств<sup>36</sup> для того, чтобы они смогли выступить как официальные представители государства на сессии Генеральной Ассамблеи ООН, американцы не выполняли свои обязательства в этой части Соглашения 1947 г. Эти и другие нарушения США в отношении ООН породили дискуссии о возможности перенесения главных органов организации на территорию другого государства, правда, до дела пока не дошло.

В сентябре 2010 г. Республика Грузия не выполнила свои обязательства перед Советом Европы, нарушив ст. 13 Генерального Соглашения о привилегиях и иммунитетах Совета Европы от 2 сентября 1949 г.<sup>37</sup>, в тексте которой сказано: никакие административные или иные ограничения не могут быть установлены в отношении беспрепятственного проезда представителей государств-членов Парламентской Ассамблеи Совета Европы (далее — ПАСЕ) к месту проведения встреч и их

<sup>33</sup> Независимая газета. 2006. 21 марта.

<sup>34</sup> Международное право: сб. документов. М., 2000. С. 143.

<sup>35</sup> В октябре 1995 г. США не сразу согласились дать визу Ф. Кастро для участия в сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной 50-летию ООН. В конце концов визу дали, но ограничили его передвижение в Нью-Йорке радиусом 25 миль, а срок пребывания — до четырех дней. Такое отношение к представителям государств со стороны властей США нельзя считать оправданным. См.: Международное право. Специализированный курс // отв. ред. А.И. Микульшин. М., 2002. С. 312.

<sup>36</sup> В 1998 г. США не дали визу руководителю Организации Освобождения Палестины Ясиру Арафату, и заседания Генеральной Ассамблеи пришлось перенести в Женеву, чтобы дать возможность выступить лидеру палестинского народа на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Истории ООН известны и другие отдельные случаи попыток США отказывать некоторым лицам во въезде для участия в работе ООН по политическим мотивам.

<sup>37</sup> Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы 1949 г. действует с 10 сентября 1952 г. (в том числе вступило в силу для Грузии 25 мая 2000 г., для РФ — 28 февраля 1996 г.).

возвращению. 16–17 сентября 2010 г. в Тбилиси должно было состояться заседание Комиссии по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ. В этом заседании должны были принять участие члены делегации Федерального Собрания РФ в ПАСЕ. Российские представители заблаговременно предупреждали руководство ПАСЕ относительно рисков проведения заседания на территории Грузии. Однако их заверили, что грузинская сторона будет строго придерживаться своих обязательств по Уставу Совета Европы, в частности, что российские участники заседания получат визы в аэропорту г. Тбилиси по прилете.

Однако 10 сентября 2010 г. грузинская сторона уведомила российскую делегацию, что члену Комиссии по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ, депутату Государственной Думы С.А. Маркову въездная виза в Грузию выдана не будет. Руководитель Комитета по международным связям парламента Грузии Акакий Минашвили заявил, что Марков не был допущен в Грузию, поскольку в нарушение грузинского законодательства он неоднократно без разрешения властей страны бывал на оккупированных территории Грузии (в Абхазском и Цхинвальском регионах). Такая мера соответствует действующему в Грузии Закону «Об оккупированных территориях» 2009 г., который, по мнению МИД РФ<sup>38</sup>, сам является предметом критики со стороны «Венецианской комиссии»<sup>39</sup> Совета Европы.

Дабы избежать возможных провокаций против членов российской делегации на территории Грузии, все российские парламентарии были вынуждены отказаться от участия в заседании Комиссии. От имени всей делегации ее глава — Константин Косачев — направил в адрес Председателя Комиссии по юридическим вопросам и правам человека ПАСЕ Кростосу Пургуридесу срочное письмо. В письме подчеркивалось, что созданный грузинской стороной прецедент ставит под вопрос возможность проведения в Грузии в принципе каких-либо мероприятий ПАСЕ до тех пор, пока Тбилиси не изменит нынешнюю визовую политику<sup>40</sup>. У представителей МИД РФ также сложилось мнение, что подлинной целью властей Грузии является срыв участия российской делегации в указанном заседании, даже вопреки своим международным обязательствам. Как утверждал А.А. Нестеренко, «в своем анти-российском запале режим Саакашвили не знает границ и готов жертвовать даже нормальным проведением на своей территории международных мероприятий. Ясно, что такая политика не имеет ничего общего с демократическими нормами и стандартами Совета Европы и правом граждан на свободное передвижение. Упомянутые действия грузинских властей ставят под сомнение целесообразность проведения на территории Грузии вообще каких-либо мероприятий по линии межгосударственных международных организаций»<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Комментарий официального представителя МИД России А.А. Нестеренко в связи с вопросом СМИ относительно отказа российских парламентариев от участия в заседании Комиссии по юридическим вопросам и правам человека в Тбилиси 15.09.2010. URL: [http://www.mid.ru.brp\\_4.nsf/0/40FAC16B9BA4B1A7C325779F00570F14](http://www.mid.ru.brp_4.nsf/0/40FAC16B9BA4B1A7C325779F00570F14)

<sup>39</sup> «Венецианская комиссия» — Европейская комиссия за демократию через право. Образована в 1990 г., известна по названию города, в котором традиционно собирается. Состоит из экспертов всех заинтересованных государств-членов Совета Европы, выносит решения рекомендательного характера.

<sup>40</sup> См.: URL: [Gazeta.ru/2010/09/15](http://Gazeta.ru/2010/09/15)

<sup>41</sup> Комментарий официального представителя МИД России А.А. Нестеренко в связи с вопросом СМИ относительно отказа российских парламентариев от участия в заседании Комиссии по

В УК Грузии действует статья «Въезд гражданина другого государства или лица, не имеющего гражданства на оккупированной территории» с нарушением правил Закона «Об оккупированных территориях» 2009 г., которая предусматривает выплату штрафа либо лишение свободы на срок от двух до четырех лет<sup>42</sup>. В комментарии официального представителя МИД России А.А. Нестеренко в связи с вопросом СМИ относительно преследования в Грузии иностранцев, посетивших Абхазию и Южную Осетию, отмечено: «Цель подобной практики очевидна — грузинские власти пытаются всеми доступными способами перекрыть для Абхазии и Южной Осетии общение с внешним миром»<sup>43</sup>.

Действующее международное право не запрещает осуществлять коллективный запрет на въезд иностранцев из определенного государства. Так, например, Иран и некоторые другие мусульманские страны заявили, что будут отказывать во въезде гражданам Дании в знак протеста против того, что в этой стране были опубликованы карикатуры на пророка Мухаммеда. Саудовская Аравия объявила о введении запрета на въезд неграмотных рабочих-мигрантов, не умеющих читать и писать на языке своей страны<sup>44</sup>.

Выводы.

1. Право каждого государства регулировать условия въезда иностранцев на свою территорию является общепризнанным.

2. В международном праве не существует норм, обязывающих государства объяснять причины отказа во въезде иностранцев на свою территорию. В большинстве случаев это право, а не обязанность государства. Некоторые государства делают это добровольно, фиксируя в своем национальном законодательстве право обжалования отказа в выдаче въездной визы по тем или иным основаниям.

3. Единственным случаем, когда государство не может отказать во въезде иностранцам, являются обязательства этого государства по соглашениям о привилегиях и иммунитетах, либо по договорам о главных органах (штаб-квартире) международной межправительственной организации по отношению к официальным представителям других государств-членов, особенно главам государств, главам правительств, главам ведомств иностранных дел.

4. Допустимо объявление об отказе во въезде гражданам определенного государства или определенной категории иностранцев.

---

юридическим вопросам и правам человека в Тбилиси 15.09.2010. URL: [http://www.mid.ru.brp\\_4.nsf/0/40FAC16B9BA4B1A7C325779F00570F14](http://www.mid.ru.brp_4.nsf/0/40FAC16B9BA4B1A7C325779F00570F14)

<sup>42</sup> URL: [Gazeta.ru/2010/09/23](http://Gazeta.ru/2010/09/23)

<sup>43</sup> URL: <http://osradio.ru/politika/28505-politika.html>

<sup>44</sup> РИА «Новости». 2008. 5 нояб.