

УДК 342.721:325.1 (575.2) (04)

https://doi.org/10.33619/2414-2948/102/70

ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ЗА ПРЕДЕЛЫ СОБСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

©Джумагулов А. М., ORCID: 0000-0003-3370-3653, SPIN-код: 8968-9843,
д-р юрид. наук, Кыргызско-Российский славянский университет,
г. Бишкек, Кыргызстан, aydana7767@rambler.ru

©Киселева А. А., Кыргызско-Российский славянский университет,
г. Бишкек, Кыргызстан, Anastasy.and94@gmail.com

©Кудайбердиев Э. К., Кыргызско-Российский славянский университет,
г. Бишкек, Кыргызстан, KKEABE77@gmail.com

THE RIGHT TO LEAVE ONE'S OWN COUNTRY: INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL FRAMEWORKS

©Dzhumagulov A., ORCID: 0000-0003-3370-3653, SPIN-code: 8968-9843,
Dr. habil., Kyrgyz-Russian Slavic University, Bishkek, Kyrgyzstan, aydana7767@rambler.ru

©Kiseleva A., Kyrgyz-Russian Slavic University,
Bishkek, Kyrgyzstan, Anastasy.and94@gmail.com

©Kudaiberdiev E., Kyrgyz-Russian Slavic University,
Bishkek, Kyrgyzstan, KKEABE77@gmail.com

Аннотация. Анализируется закрепление в международном праве и в национальном праве Кыргызской Республики права на свободу передвижения и выезда за пределы государства, рассматриваются понятия виз, визовых и безвизовых режимов, делается вывод о том, что Закрепление во Всеобщей декларации прав человека права на свободу передвижения придает ему универсальный международный характер.

Abstract. The article analyzes the international and national legal frameworks for the right to leave one's own country, discusses the concepts of visas, visa and visa-free regimes, and makes a conclusion that the fact that the right to freedom of movement is enshrined in the Universal Declaration of Human Rights makes this right universal by nature.

Ключевые слова: права человека, право на свободу передвижения, международное право, Конституция, миграция, визы, безвизовый режим.

Keywords: human rights, right to freedom of movement, international law, Constitution, migration, visas, visa-free regime.

Право на свободу передвижения, являясь одним из основных прав человека, закреплено как в актах международного права, так и в актах внутригосударственного права. Свобода передвижения за пределы собственного государства выступает универсальным международно-правовым стандартом [1].

В связи с этим государства, принявшие на себя обязательства по соответствующим международным договорам, уже не могут бесконтрольно и произвольно регулировать вопросы миграции, а должны исполнять принятые на себя международные обязательства [2].

Своеобразной точкой отсчета в признании исследуемого права считается его закрепление во Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года, в которой закрепляется, что каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства; имеет право покидать любую страну, включая свою собственную; а также имеет право возвращаться в свою страну (<https://kurl.ru/KgVBG>).

Закрепление во Всеобщей декларации исследуемого права придает ему универсальный международный характер. Это подтверждается его принадлежностью всем людям вне зависимости от каких-либо различий в силу того обстоятельства, что в указанном документе для идентификации его субъекта используется термин «каждый». Несмотря на то, что положения ст. 13 Всеобщей декларации по своей сути носят лишь рекомендательный характер, стоит согласиться с тем, что они стали основой для разработки множества международных конвенций. Это стало возможным благодаря тому, что Всеобщая декларация является признанной неотъемлемой частью международного права, содержащей «правовые эталоны». Именно в силу такого признания, как подчеркивает Б. С. Эбзеев, Всеобщая декларация приобрела характер правового обычая, обязательного для исполнения [4].

Следующим по значимости актом международного права по рассматриваемой проблеме, полагаем, является Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года [5]. Ст. 12 пакта закрепляет, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства (ч. 1). В то же время каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную (ч. 2). Важной гарантией закрепленных прав является запрет произвольного лишения права на въезд в свою собственную страну (ч. 4 ст. 12). В указанной статье содержится уточнение, согласно которому перечисленные права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Международном пакте другими правами (ч. 3 ст. 12) [5] т.е. ограничение этого права допускается на основании закона для достижения установленных целей в сопоставлении с ценностью иных прав и свобод человека.

В процессе межгосударственного общения сложились определенные принципы обращения с иностранцами, часть которых до сих пор действует в качестве международно-правового обычая, основывается на самом факте наличия государственного суверенитета и подтверждается единообразной практикой государств, а другая часть получила закрепление в международных договорах (преимущественно в двусторонних) и в национальном законодательстве. Наряду с этим, 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, в которой они проживают 1985 г. В ст. 2 определено: «Ничто в настоящей Декларации не должно толковаться как узаконивающее незаконное проникновение иностранца в государство и его присутствие в государстве; ни одно положение не должно также толковаться как ограничивающее право любого государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами. Однако такие законы и правила должны быть совместимы с международно-правовыми обязательствами, принятыми на себя этим государством, включая обязательства в области прав человека» (<https://kurl.ru/lXkG>).

Данное решение ООН имеет рекомендательный характер, однако общепризнано, что государство, действующее в соответствии с правомерно принятым решением международной межправительственной организации, действует правомерно. В доктрине международного права право каждого государства законодательным путем регулировать условия въезда иностранцев на свою территорию и пребывания считают одним из важнейших принципов обращения с иностранцами. «Реализуя это право, государство может не допускать тех или иных иностранцев на свою территорию» [5]. 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. Право на свободу передвижения и выезда за пределы государства закреплено в Конституции Кыргызстана в ст. 31: «1. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Кыргызской Республики. 2. Гражданин Кыргызской Республики имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики и беспрепятственно возвращаться. Ограничение права выезда допускается только на основании закона. Право граждан Кыргызской Республики на беспрепятственное возвращение не подлежит никаким ограничениям» (<https://kurl.ru/EIRVP>).

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 [6]. Каждая страна имеет свою классификацию виз, визовых категорий и визовых названий.

В законе Кыргызской Республики «О внешней миграции» устанавливаются следующие понятия (ст. 1): «Виза — отметка в действительном документе иностранного гражданина или лица без гражданства, признанного Кыргызской Республикой, и разрешающая въезд в Кыргызскую Республику, пребывание на ее территории, выезд из Кыргызской Республики и транзитный проезд» (<https://kurl.ru/qIBPH>).

Визу выдают консульские учреждения соответствующей страны (или группы стран) за границей (иногда — прямо на границе при въезде). Каждая страна имеет свою классификацию виз, визовых категорий и визовых названий. Обобщенно, типы виз можно разделить на две категории — иммиграционная виза и неиммиграционная виза. Иммиграционная виза предоставляет иностранцу право жить и работать в стране постоянно. Иммиграционная виза выдается лицам, которые намерены иммигрировать в другую страну. Обычно выдается для однократного въезда, потому что лицо-получатель этой визы впоследствии должен получить разрешение на постоянное проживание, которое в свою очередь не имеет уже ограничений по количеству въездов-выездов. Неиммиграционная виза даёт право иностранцу на въезд и временное пребывание в стране с определённой целью. К неиммиграционным визам можно отнести:

Транзитная виза выдается на небольшой срок для проезда по территории страны, выдавшей визу, в третью страну.

Туристическая виза, выдается ограниченной во времени поездке с туристической целью.

Деловая виза, выдается для бизнесменов и лиц, посещающих страну для установления коммерческих отношений, ведения бизнеса, деловых встреч и соглашений.

Рабочая виза, её назначение - трудоустройство в соответствующей стране. Обычно её сложнее получить, но срок действия такой визы может длиться дольше, чем другие виды виз.

Студенческая виза, выдается лицам, которые приезжают в страну на учёбу.

Дипломатическая виза, предоставляется владельцам дипломатических паспортов.

Журналистская виза, которую требуют некоторые страны, для осуществления профессиональной деятельности.

Электронная виза. Представление на эту визу осуществляется через Интернет, хранится в специальной базе данных и привязывается к номеру паспорта. По национальному законодательству: «Электронная виза - документальное подтверждение, приравненное по статусу к визе, предоставляемое уполномоченным государственным органом Кыргызской Республики иностранному гражданину или лицу без гражданства, признанному Кыргызской Республикой, в электронном порядке, в том числе посредством электронной сети Интернет, имеющее специальный считываемый код, наличие которого с действительным документом разрешает въезд в Кыргызскую Республику, пребывание на ее территории, выезд из Кыргызской Республики и транзитный проезд» (<https://kurl.ru/qIBPH>).

В Европейском Союзе действует Визовый кодекс ЕС, представляющий собой свод правил, регулирующих процедуры подачи заявок, обработки и выдачи краткосрочных виз в Европейский Союз, официально известных как Шенгенские визы. Его официальное название — Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс) (<https://eulaw.ru/content/visa-code/>).

В некоторых странах существовала (СССР), либо существует (КНДР), практика так называемых «выездных виз» которые являются разрешением не на въезд, а на выезд из страны. Фактически данная практика является ограничением свободной миграции и неоднократно критиковалась различными международными организациями, в том числе ООН. Визовый режим, по национальному праву КР, представляет собой «режим, при котором граждане иностранного государства имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики на основании действительной визы, порядок получения которой устанавливается законодательством Кыргызской Республики. Упрощенный визовый режим - режим, при котором граждане иностранного государства имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики на основании визы, получаемой по личному обращению при прибытии на территорию Кыргызской Республики с освобождением от регистрации документов, удостоверяющих личность» (<https://kurl.ru/qIBPH>).

Безвизовый режим представляет собой режим взаимоотношений между государствами, при котором гражданам этих государств не требуется получение визы для въезда на их территорию. Безвизовый режим может устанавливаться как в одностороннем порядке, так и в порядке взаимности (по двустороннему или многостороннему соглашению, например, Шенгенская зона). Иногда при этом возможно ограничение по типам паспортов (например, безвизовый режим для обладателей дипломатических паспортов).

В законе Кыргызской Республики «О внешней миграции» устанавливаются следующие понятия (ст. 1): «Безвизовый режим — режим, при котором граждане иностранного государства имеют право без оформления визы въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики по одному из действительных документов, признаваемых Кыргызской Республикой в этом качестве, если иное не предусмотрено вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика» (<https://kurl.ru/qIBPH>).

С 2006 года швейцарская компания Henley & Partners, специализирующаяся на миграции, выпускает рейтинг визовой свободы граждан разных стран мира. Рейтинг анализирует визовые правила всех стран и территорий в мире и подтверждает, что возможность безвизового въезда в другие страны тесно связана с благосостоянием и открытостью страны проживания путешественника. Основываясь на данных о населении каждой страны, был разработан специальный Всемирный индекс свободы передвижений («Индекс паспортов»), т.е. анализ визовых правил во всем мире. Этот анализ был впервые опубликован агентством Associated Press [7].

Индекс паспортов компании Henley & Partners представляет собой международный рейтинг стран по уровню свободы передвижения, которую они предоставляют своим гражданам, индекс анализирует визовые правила более 200 стран и территорий. Эксперты составляют этот рейтинг, опираясь на данные Международной ассоциации воздушного транспорта (IATA), и ранжирует их по количеству стран безвизового въезда. Позиция страны в рейтинге определяется количеством стран мира, в которые ее граждане могут въезжать без предварительного оформления виз (без визы или с визой по прибытии). С 2018 года Индекс паспортов обновляется ежеквартально, чтобы оперативно информировать об изменениях в безвизовом режиме стран (<https://ru.henleyglobal.com/passportindex>).

По состоянию на январь 2024 года «сразу шесть стран заняли первое место с рекордным количеством возможностей для безвизовых путешествий: четыре из них — государства Европейского союза — Германия, Италия, Испания и Франция и две азиатские — Сингапур и Япония. Обладатели паспортов этих стран могут путешествовать без визы по 194 направлениям мира из 27. Южная Корея, Финляндия и Швеция заняли второе место (193 безвизовых направления), Австрия, Дания, Ирландия и Нидерланды разделили третье место (192). Кыргызстан в индексе расположился на 77 месте. С кыргызским паспортом можно посетить 65 государств без визы. Россия заняла 51 место в рейтинге, Казахстан — 66, Армения — 74. Среди ближайших соседей Узбекистан на 80 месте, Таджикистан — на 81, Туркменистан — на 89» (<https://kurl.ru/OEcIx>).

Перечень безвизовых направлений для граждан Кыргызстана периодически меняется в соответствии с визовыми соглашениями между странами, временными ограничениями на поездки и установленными другими государствами требованиями к въезду в связи с той или иной ситуацией в международных отношениях. Закрепление во Всеобщей декларации права на свободу передвижения придает ему универсальный международный характер, несмотря на то, что положения декларации по своей сути носят лишь рекомендательный характер, стоит согласиться с тем, что они стали основой для разработки множества международных конвенций благодаря тому, что Всеобщая декларация является признанной неотъемлемой частью международного права, содержащей «правовые эталоны».

Полагаем, что суверенные права государства по регулированию права на свободу передвижения и выезда индивидов за пределы своей территории не являются абсолютными и могут ограничиваться современным международным правом, прежде всего в части международной защиты прав человека и основных свобод, при этом, будучи одним из инструментов углубления международных связей, введение безвизового режима может рассматриваться как крупная самостоятельная задача и в национальном праве и в международно-правовой науке.

Список литературы:

1. Ястребова А. Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 33-34.

2. Воронина Н. А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ). М.: ГУУ, 2015. С. 21.
3. Эбзеев Б. С. Глобализация и становление транснационального конституционализма // Юридическая техника. 2017. №11. С. 600-609.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сб. документов. М.: Юридич. лит., 1990. С. 32–53.
5. Ганюшкин Б. В. Правовое положение российских граждан за границей. М., 2003. С. 10.
6. Ганюшкина Е. Б. Условия въезда иностранцев на территорию государства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2010. №4. С. 72-84.
7. Брендан У. Безвизовый режим: индикатор глобальной интеграции // Евразийская Экономическая Интеграция. 2009. №3 (4). С. 074-094.

References:

1. Yastrebova, A. Yu. (2017). *Mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy regulirovaniya migratsii: doktrinal'nye podkhody i opyt Rossiiskoi Federatsii: diss. ... d-ra jurid. nauk. Moscow. (in Russian).*
2. Voronina, N. A. (2015). *Mezhdunarodnoe pravo i migratsionnoe zakonodatel'stvo stran SNG (istoriko-pravovoi analiz). Moscow. (in Russian).*
3. Ebzeev, B. S. (2017). *Globalizatsiya i stanovlenie transnatsional'nogo konstitutsionalizma. Yuridicheskaya tekhnika, (11), 600-609. (in Russian).*
4. *Mezhdunarodnyi pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh (prinyat 16.12.1966 Rezolyutsiei 2200 (XXI) na 1496-m plenarnom zasedanii General'noi Assamblei OON) (1990). In Mezhdunarodnaya zashchita prav i svobod cheloveka, M.: Yuridich. lit., 32–53. (in Russian).*
5. Ganyushkin, B. V. (2003). *Pravovoe polozhenie rossiiskikh grazhdan za granitse. Moscow. (in Russian).*
6. Ganyushkina, E. B. (2010). *Usloviya v"ezda inostrantsev na territoriyu gosudarstva. Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki, (4), 72-84. (in Russian).*
7. Brendan, U. (2009). *Bezvizovyi rezhim: indikator global'noi integratsii. Evraziiskaya Ekonomicheskaya Integratsiya, (3 (4)), 074-094. (in Russian).*

*Работа поступила
в редакцию 07.04.2024 г.*

*Принята к публикации
16.04.2024 г.*

Ссылка для цитирования:

Джумагулов А. М., Киселева А. А., Кудайбердиев Э. К. Право на свободу передвижения за пределы собственного государства: международно-правовые основы и законодательство Кыргызской Республики // Бюллетень науки и практики. 2024. Т. 10. №5. С. 536-541. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/102/70>

Cite as (APA):

Dzhumagulov, A., Kiseleva, A., & Kudaiberdiev, E. (2024). The Right to Leave One's Own Country: International and National Legal Frameworks. *Bulletin of Science and Practice, 10(5)*, 536-541. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/102/70>