



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Реадмиссия, возвращение и реинтеграция: Российская Федерация

Владимир Мукомель

Пояснительная записка 13/01

Социально-политические рамки миграции

Февраль, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Внешиполитический и внутриполитический контекст

Вопросы реадмиссии не были актуальны для России до конца 1990-х гг. Впервые проблема реадмиссии встала в ходе переговоров о калининградском транзите, которые были инициированы Россией в 1999 г., когда стала явной неизбежность вступления Литвы и других стран Восточной Европы в Европейское Сообщество и в Шенгенское пространство. Первоначально Россия претендовала на транзитные коридоры с Литвой, Польшей и Латвией. Переговорный процесс о транзите шел в формате ЕС-Россия и ЕС-Литва. Окончательные договоренности были достигнуты в 2002 г.

В достигнутом с Литвой в 1999 рамочном Соглашении о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области и регионов Литовской Республики была оговорена необходимость заключения специального соглашения о реадмиссии (Соглашение 1999). Учитывая значимость коммуникаций с Калининградской областью, и то, что соглашение о реадмиссии являлось условием обеспечения «калининградского транзита», Россия пошла на заключение двухстороннего соглашения, которое стало первым соглашением о реадмиссии, заключенным Российской Федерацией (Соглашение 2003).

Катализатором вопросов реадмиссии стало и другое измерение переговоров о жизнеобеспечении Калининградского анклава: в ходе переговоров Президентом России В.В.Путиным было предложено рассмотреть вопрос о переходе в перспективе на безвизовый режим взаимных поездок между Россией и ЕС (2002). Вопрос о безвизовых поездках был увязан ЕС с заключением соглашения между ЕС и России о реадмиссии. Пакетные переговоры расценивались руководством России как внешнеполитический успех (Распоряжение 2005), и хотя переговоры о безвизовых поездках не привели к реальным подвижкам, соглашение России с ЕС о реадмиссии было заключено в 2006 г. (Соглашение 2006).

Проблемы реадмиссии всегда были на периферии общественных дискуссий, в отличие, например, от вопросов безвизовых поездок, актуальных для миллионов российских граждан, или добровольного возвращения российских граждан, проживающих за рубежом. Редкие вспышки интереса со стороны общественного мнения они вызывали в связи с внешнеполитической конъюнктурой, когда российский МИД инициировал переговоры о реадмиссии со странами СНГ, используя их как средство давления на своих партнеров по другим внешнеполитическим вопросам. При этом, в долгосрочном плане Россия, безусловно, заинтересована, учитывая масштабы притока мигрантов, в наличии таких соглашений с новыми независимыми государствами, особенно со странами Средней Азии, Закавказья, а также государствами Юго-Восточной Азии.

Соглашения о реадмиссии

Задача заключения соглашений о реадмиссии была впервые продекларирована Концепцией регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (Концепция 2003). Заключение соглашения о реадмиссии с ЕС¹ интенсифицировало работу по заключению аналогичных соглашений с государствами, не входящими в Европейское Сообщество. В настоящее время международные договоры о реадмиссии заключены также с Арменией, Узбекистаном, Украиной, Вьетнамом, Норвегией, Данией, Исландией, Швейцарией. Соглашения, заключенные с Казахстаном, Киргизией, Турцией и Украиной, не вступили в силу по состоянию на конец 2012 г. (Соглашение с Украиной (2012) призвано заменить действующее с 2008 г. Соглашение о реадмиссии).

¹ Однако Исполнительные протоколы о порядке реализации Соглашения заключены еще не со всеми странами-участниками Соглашения.

Продолжается работа по подготовке к подписанию соглашений о реадмиссии с Республикой Молдова, Азербайджаном и Таджикистаном. Ведутся переговоры Китаем, Индией, КНДР, Пакистаном, Ливаном, Шри-Ланкой и Филиппинами.

Как правило, соглашения распространяются на граждан Сторон, граждан третьих стран и лиц без гражданства. Существуют исключения, но они редки. Например, соглашение с Вьетнамом фактически не распространяется на граждан третьих стран. При этом, как правило, оговаривается трехлетний мораторий на действие соглашения в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства, что впервые было зафиксировано в Соглашении с ЕС.

Формально работа по реализации первого Соглашения о реадмиссии с Литвой началась с 2004 г., когда был создан "Центр для содержания лиц, подпадающих под реадмиссию" в г. Пскове. Однако работа над подзаконными нормативными правовыми актами, без которых процедуры реадмиссии не могли быть реализованы, началась позже, в 2008-2009 гг., в преддверии распространения действия Соглашения ЕС-Россия на граждан третьих стран и лиц без гражданства (с 1 июня 2010 г.).

Фактически, реализация международных договоренностей в области реадмиссии по приему российских граждан, незаконно пребывающих на территории иностранных государств началась с 1 октября 2007 г., по реадмиссии иностранных граждан – с 2009 г., когда впервые в российском бюджете были выделены средства на реализацию соглашений о реадмиссии (ФМС 2011: 30, 46; ФЗ 2008).

Возвращение и реадмиссия в Россию

Добровольное возвращение. Политика добровольного возвращения и помощи в интеграции (реинтеграции) российских граждан, лиц без гражданства, утративших гражданство России или постоянно проживавших ранее в Российской Федерации, отсутствует. Формально, российские граждане могут воспользоваться «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (Государственная программа 2006). Возвращение в Россию в рамках настоящей Программы частично облегчает решение многих социальных и экономических проблем. Однако настоящая программа ориентирована в основном на лиц, не имеющих российское гражданство - лишь около 4% из 80 тысяч вернувшихся по Программе в 2007-2012 гг. имели российское гражданство². Численность тех из них, кто имел неурегулированный правовой статус, не известна.

Подавляющая часть российских граждан, проживающих за рубежом, возвращается добровольно, рассчитывая исключительно на собственные силы и не ориентируясь на помощь государства, местного самоуправления или неправительственных организаций. Судя по масштабам иммиграции в Россию, численность таких россиян составляет ежегодно десятки, если не сотни тысяч человек (в 2011 г. на постоянное место жительства прибыло 141,5 тыс. российских граждан (Росстат 2012: 121).

Помощь в добровольном возвращении и интеграции россиянам оказывается, в основном, международными организациями. Россия занимает первое место по числу лиц, которым была оказана помощь в возвращении из европейских стран: по данным МОМ, в 2010 г. такая помощь была оказана 2,4 тыс. лиц³.

² Программа буксует: первоначально предполагалось, что в 2007 г. по ней придет в Россию 50 тыс. соотечественников, а в последующие годы – около 100 тысяч ежегодно. В настоящее время Программа модифицируется, однако не предполагается решение наиболее сложной проблемы, с которой сталкиваются соотечественники – обеспечения их жильем.

³ Страны ЕС, Норвегия и Швейцария (ИОМ 2010: 31).

Россия участвует в программе IRRICO II, направленной на получение потенциальными репатриантами информации о возвращении и интеграции в странах происхождения.

Недобровольное возвращение. В рамках соглашений о реадмиссии реализуются две ведомственные целевые программы, ориентированные, соответственно, на реадмиссию российских граждан и граждан третьих стран. Согласно программе «Реализация международных договоров Российской Федерации о реадмиссии граждан Российской Федерации», рассчитанной на 2008-2014 гг., планировалось, что масштабы реадмиссии в 2012 г. будут существенно меньше, чем оказалось, и что они будут снижаться в ближайшие годы – Таблица 1.

Таблица 1. Основные показатели программы «Реализация международных договоров Российской Федерации о реадмиссии граждан Российской Федерации»

Показатели ВЦП	Единица измерения	Плановый период		
		2012 г.	2013 г.	2014 г.
Поступило ходатайств о реадмиссии граждан Российской Федерации в ФМС России	чел.	1 250	1 000	1 000
Удовлетворено ходатайств о реадмиссии граждан Российской Федерации в ФМС России	чел.	550	500	500
Затраты на реализацию программы - всего	тыс. руб.	18 879,2	18 880,7	18 880,7

Источник: ФМС 2011: 130

Реально же только в январе-ноябре 2012 г. поступило 1910 ходатайств о реадмиссии российских граждан, удовлетворено – 1204 ходатайства, принято на границе граждан РФ, переданных иностранными государствами в соответствии с договорами о реадмиссии – 366 человек. (В январе-ноябре 2011 г., соответственно, 2038 ходатайств, 1158 ходатайств и 402 человека – (ФМС 2012).

Прием реадмиссируемых граждан третьих стран (как и реадмиссия граждан стороны – участника соглашения) осуществляется в рамках программы «Реализация международных договоров Российской Федерации о реадмиссии в отношении граждан третьих государств и лиц без гражданства, а также лиц, которые перестают соответствовать действующим условиям въезда, пребывания или проживания на территории Российской Федерации». Программой, принятой на 2008-2014, предполагалось, что количество ходатайств о реадмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства в 2012-2014 гг. составит около 30 ходатайств (ФМС 2011: 145). В действительности в январе-ноябре 2012 г. поступило 22 ходатайства, удовлетворено 4. (В январе-ноябре 2011 г., соответственно, поступило 35 ходатайств, удовлетворено 18 (ФМС 2012).

Возвращение и реадмиссия из России

Добровольное возвращение. Часть иностранных граждан возвращается из России на родину добровольно. Так, в 2011 г. на постоянное место жительства из России выехало 6,9 тысяч иностранных граждан (Росстат 2012: 121). Государство не оказывает помощи иностранным гражданам в добровольном возвращении, хотя в последнее время в обществе обсуждаются меры по стимулированию добровольного возвращения иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих разрешения на временное или постоянное проживание.

Принудительное возвращение. В соответствии с Соглашением о реадмиссии с Европейским Сообществом в 2009 году было направлено по одному ходатайству в Испанию и Германию, 17

запросов о реадмиссии - в соответствии с Соглашением о реадмиссии с Социалистической Республикой Вьетнам (ФМС 2011: 46). В январе-ноябре 2012 г. Россия направила в иностранные государства 231 ходатайство о реадмиссии, было передано иностранным государствам 192 человека в рамках реализации договоров о реадмиссии. (В январе-ноябре 2011 г., соответственно, 138 человек и 63 человека (ФМС 2012). Это существенно больше, чем изначально планировалось (в среднем около 100 ходатайств в 2012-2014 гг).

Наряду с институтом реадмиссии, являющимся категорией международного права и международных соглашений Российской Федерации, национальным законодательством регламентируются и другие формы принудительного возвращения, такие как административное выдворение и депортация.⁴

Депортация, в отличие от административного выдворения, не является наказанием и применяется в случае несоблюдения иностранным гражданином (лицом без гражданства) требования покинуть территорию России. Важно также, что депортации подлежат иностранные граждане, принятые Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющие законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии (ФЗ 2002). Решение о депортации выносится во внесудебном порядке и, в отличие от административного выдворения, не подлежит обжалованию.

Административное выдворение возможно в двух формах: принудительного и контролируемого перемещения лица за пределы России; контролируемого самостоятельного выезда из России.

Иностранец или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания. Уклонение от исполнения административного наказания в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей и принудительное выдворение за пределы Российской Федерации (ФЗ 2011).

Ежегодно выносятся несколько десятков тысяч судебных решений об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства: в январе-ноябре 2012 г. было вынесено 34200 таких решений, за соответствующий период предыдущего года – 30030 решений. Статистика о количестве принудительных и самостоятельных выездах иностранных граждан отсутствует.

Решений о депортации выносится на порядок меньше: в январе-ноябре 2012 г. ФМС РФ вынесло 1065 таких решений, за соответствующий период предыдущего года – 599 решений.

Как процедурами реадмиссии, так и процедурами депортации и административного выдворения предусмотрена возможность содержания лица, подлежащего принудительному возвращению, в специальном заведении. Порядок временного размещения иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении, регламентируется Гражданским процессуальным кодексом (Кодекс 2002).

В целях административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном

⁴ Более подробно см: (ФМС России – ИОМ 2009).

учреждении. В то же время, эта мера может до 1 января 2014 года применяться только по мере создания в субъектах Российской Федерации специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации (ФЗ 2011)⁵.

Финансирование реадмиссии, депортации и административного выдворения

Основные расходы федерального бюджета в рамках реализации соглашений о реадмиссии приходятся не столько на прием российских граждан и граждан третьих стран, сколько на реадмиссию иностранных граждан (ФМС 2011: 130, 145).

Расходы бюджета на прием и содержание лиц в рамках выполнения международных договоров Российской Федерации о реадмиссии постоянно растут: в 2013 выделяется 27, 4 млн. рублей, в 2014 г. – 29,1 млн. рублей и в 2015 г. – 29, 6 млн. рублей. (ФЗ 2012).

Однако эти расходы существенно уступают тем расходам, которые тратит государство на мероприятия по административному выдворению и депортации. Согласно бюджету на 2013 г., предусмотрено финансирование мероприятий по административному выдворению и депортации в размере 73,3 млн. рублей, в т.ч. 10,1 млн. рублей на финансирование ФМС России. (ФЗ 2012).

Заключение

Для Российской Федерации наиболее актуален не столько прием российских граждан, проживающих за рубежом и возвращающихся в Россию добровольно или принудительно (хотя очевидно, что проблемы их интеграции незаслуженно игнорируются), сколько вопросы возвращения иностранных граждан и лиц без гражданства, особенно нарушивших национальное законодательство, либо согласно соглашениям о реадмиссии.

Проблема усугубляется тем, что при наличии соглашений о реадмиссии с европейскими странами, соглашения о реадмиссии не заключены с большинством государств-доноров, откуда в массовом порядке прибывают в Россию мигранты. При этом мигранты, в подавляющем большинстве, приезжают из стран, с которыми у Российской Федерации безвизовый режим. Последнее обстоятельство – при неэффективной организации высылки нежелательных иностранцев – провоцирует рост ксенофобных настроений и популярности предложений о введении визового режима с государствами-донорами – в первую очередь, со странами Средней Азии и Закавказья.

Вероятно, как властным структурам, так и неправительственным организациям России следует уделять больше внимания вопросам добровольного возвращения иностранных граждан в страны их гражданства или постоянного проживания.

⁵ В настоящее время такие центры созданы в трех субъектах Федерации (Российская газета 2012).

Библиография

- Государственная программа (2006). «Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. N 637
- Кодекс (2002). Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, от 14 ноября 2002 года, N 138-ФЗ, Глава 26.1.
- Концепция (2003). Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. N 256-р
- Распоряжение (2004). Распоряжение Правительства РФ от 6 декабря 2004 г. N 1568-р
- Распоряжение (2005). Распоряжение Президента Российской Федерации о поощрении Иванова В.П. от 29 октября 2005 года N 502-рп
- Российская газета (2012). В Пскове открыли центр для подлежащих депортации иностранцев // Российская газета, 28 декабря 2012.
- Росстат (2012). Численность и миграция населения Российской Федерации в 2011 году. – М.: Федеральная служба государственной статистики
- Соглашение (1999). Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и регионов Литовской Республики от 29 июня 1999, получен с интернета по адресу: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/8754b3f7a67bd35043256c8a0047bc65!OpenDocument>, 29 января 2013
- Соглашение (2006). Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии, получен с интернета по адресу: <http://eu-law.ru/2011/05/coglashenie-o-readmissii/>, 29 января 2013
- ФЗ (2002). Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан» от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ
- ФЗ (2008). Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 24 ноября 2008 года N 204-ФЗ
- ФЗ (2010). Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии» от 23 июля 2010 года N 180-ФЗ
- ФЗ (2011). Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 6 декабря 2011 года N 410-ФЗ
- ФЗ (2012). Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», от 3 декабря 2012 года N 216-ФЗ
- ФМС (2011). Проект доклада о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. –М.: ФМС России, 2011
- ФМС (2012). Официальные статистические данные. Статистические данные по форме 1-РД, [ФМС России], получен с интернета по адресу: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595/>, 29 января 2013
- ФМС – ИОМ, (2009). Рeadмиссионные соглашения и их реализация в Российской Федерации. Электронный учебный курс. ФМС России – ИОМ
- ИОМ (2010). Assisted Voluntary Return and Reintegration. Annual Report of Activities, ИОМ, Geneva