



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: Законодательная основа в Российской Федерации

Вадим Войников

Пояснительная записка 13/72

Д Правовые рамки миграции

Июнь, 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.



1. Добровольное возвращение иностранных граждан

Согласно преамбуле Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹ каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Иностранцам также гарантируется свободный въезд и выезд из Российской Федерации.

В отношении иностранцев российское законодательство предусматривает два вида возвращения в страну своего гражданства или постоянного проживания: добровольное и принудительное.

Добровольное возвращение иностранных граждан имеет место в случаях, когда иностранный гражданин в пределах разрешенного срока пребывания или проживания покидает территорию Российской Федерации. Согласно статье 28 Федерального закона «О порядке выезда ...» выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен. Такие ограничения могут быть применены в случаях, если иностранные граждане: задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых; осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации; уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом; не выполнили предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов; привлечены к административной ответственности.

2. Принудительное возвращение иностранных граждан

Принудительное возвращение иностранных граждан применяется в тех случаях, когда иностранный гражданин выезжает за пределы России вопреки своей воле.

Российское законодательство содержит несколько юридических понятий, связанных с возвращением иностранных граждан с территории Российской Федерации, а именно: административное выдворение, депортация и реадмиссия.

2.1 Административное выдворение

Административное выдворение представляет собой меру административной ответственности за совершенное иностранным гражданином административное правонарушение.

В соответствии со статьей 3.10. Кодекса об Административных правонарушениях²(далее – КоАП РФ) административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, "Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

Таким образом, административное выдворение может быть осуществлено как в принудительном порядке (принудительное и контролируемое перемещение иностранца через границу), так и в форме самостоятельного выезда (контролируемый самостоятельный выезд).

Решение о форме выдворения (принудительный или самостоятельный выезд) принимается административным или судебным органом исходя из конкретных обстоятельств дела, принимая во внимание личность правонарушителя. Законодатель не устанавливает каких-либо условий, в соответствии с которыми суд или должностное лицо должно выбирать между двумя формами выдворения.

КоАП выделяет две основные ситуации принятия решения о выдворении: в момент, когда иностранец уже находится на территории России и в момент пересечения иностранцем государственной границы России. В первом случае наказание в виде административного выдворения назначается судьей, во втором случае – соответствующим должностным лицом пограничной службы. Решение о выдворении может быть обжаловано в порядке, установленном статьей 30.1. КоАП.

Административное выдворение как мера административного наказания применяется в случае совершения целого ряда административных проступков, в том числе:

- административные правонарушения, совершенные иностранными гражданами или лицами без гражданства, в сфере незаконного оборота наркотических средств (статьи 6.8., 6.9., 6.13, 6.16.1.);
- административные правонарушения в области защиты государственной границы и обеспечения режима пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также миграционной сфере (статьи 18.1., 18.4., 18.8., 18.10., 18.11., 18.17., 18.18, 19.27);
- административные правонарушения, совершенные иностранными гражданами или лицами без гражданства, и посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (статья 20.20 (распитие иностранными гражданами спиртных напитков в общественных местах); статья 20.25. (уклонение от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации)

Согласно статье 3.3. КоАП РФ административное выдворение может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Однако санкциями всех статей КоАП РФ, предусматривающих административное выдворение, данное наказание назначается только в качестве дополнительного. Таким образом, административное выдворение назначается всегда параллельно с наложением административного штрафа³.

2.1.1 Исполнение решения об административном выдворении

Исполнение решений об административном выдворении осуществляется в соответствии со статьями 32.9, 32.10 КоАП РФ.

Действующее законодательство России выделяет три процедуры исполнения решения об административном выдворении.

1. *Выдворение по решению органа пограничного контроля* в случае совершения проступка, связанного с нарушением режима государственной границы или режима в

³ Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации// "Административное право и процесс", 2012, N 1.

пункте пропуска. В этом случае выдворение осуществляется органом пограничного контроля в соответствии с приказом ФСБ РФ от 23.12.2008 N 631⁴.

2. *Выдворение по решению суда в форме самостоятельного контролируемого выезда.* Если иностранному гражданину назначено наказание в виде административного выдворения в форме контролируемого самостоятельного выезда такой гражданин в силу статьи 32.10 КоАП РФ обязан выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания. Согласно статье 20.25(3) КоАП РФ, уклонение иностранного гражданина от исполнения административного наказания в виде административного выдворения 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.
3. Согласно статье 34 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан ...» контроль за исполнением наказания в форме самостоятельного выезда осуществляет Федеральная миграционная служба (далее – ФМС). Согласно статье 57 Приказа МВД РФ N 758, ФМС РФ N 240 от 12.10.2009 г.⁵ орган ФМС России получает выездную часть миграционной карты иностранного гражданина со штампом об административном выдворении и направляет ее в течение 72 часов в орган МВД РФ. Руководитель органа МВД делает отметку об исполнении административного наказания в постановлении об административном правонарушении.
4. *Выдворение по решению суда в форме принудительного и контролируемого перемещения иностранца через границу.* Исполнение судебного постановления о принудительном выдворении осуществляется судебным приставом-исполнителем в соответствии с законом об исполнительном производстве⁶. Согласно статье 109.1. закона исполнение постановления судьи о принудительном выдворении заключается в приобретении проездного документа для указанных лиц, препровождении до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации и официальной передаче указанных лиц пограничным органам.

До фактического исполнения решения об административном выдворении иностранный гражданин может быть помещен в специальные учреждения (статья 27.19 КоАП РФ).

Такое решение принимается судом или должностным лицом пограничного органа одновременно с назначением наказания в виде принудительного выдворения.

Закон не содержит каких-либо четких критериев, в соответствии с которыми лицо может быть помещено в специальное учреждение, такое решение суд принимает исходя из конкретных обстоятельств дела.

При определении максимальных сроков помещения в специальное учреждение необходимо руководствоваться следующим. Помещение в специальное учреждение является средством для обеспечения исполнения наказания за административное правонарушение. В соответствии со

⁴ Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 N 631 "Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.02.2009 N 13294) "Российская газета", N 30, 20.02.2009

⁵ Приказ МВД РФ N 758, ФМС РФ N 240 от 12.10.2009 "Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.12.2009 N 15550) "Российская газета", N 250, 25.12.2009.

⁶ Федеральный закон от 02.10.2007 N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", "Собрание законодательства РФ", 08.10.2007, N 41, ст. 4849.

статьей 31.9. КоАП РФ постановление о назначении административного наказания подлежит исполнению в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Исходя из указанной нормы следует, что иностранец может быть размещен в специальном учреждении на срок, не превышающий двух лет.

Необходимо отметить, что в настоящее время формирование системы специальных учреждений для временного содержания иностранных граждан, подлежащих выдворению, находится в стадии становления. Такие учреждения должны быть созданы исполнительными органами региональной власти, а с 2014 года перейти в ведение ФМС РФ.

2.2 Депортация

Следующим видом принудительного возвращения иностранных граждан является депортация.

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"⁷ под депортацией понимается принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан ...» и пункту 6 Приказа МВД РФ N 758, ФМС РФ N 240 от 12.10.2009 решение о депортации иностранного гражданина принимается начальником (руководителем) территориального органа ФМС России либо директором ФМС России.

Исполнение решения о депортации осуществляется территориальным органом ФМС России во взаимодействии с органом МВД России.

Иностранный гражданин подлежит депортации в случае неисполнения им обязательств выехать с территории Российской Федерации либо в случаях, когда такое лицо ограничено в праве на свободное передвижение.

Действующее законодательство России устанавливает несколько ситуаций применения депортации:

2.2.1 Депортация в случае неисполнения иностранцем обязательств выехать с территории Российской Федерации

В соответствии со статьей 31 Федерального закона «О правовом положении ...» в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации *сокращен*, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней (часть 1). А если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, *аннулированы*, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней (часть 2). Иностраный гражданин, не исполнивший обязанность, выехать из Российской Федерации в течение вышеуказанных сроков подлежит депортации.

⁷ Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3032.

2.2.2 Депортация “нежелательных” иностранных граждан

Согласно статье 25.10 Федерального Закона «О порядке въезда ...»⁸ в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации. В случае неисполнения данных обязательств по выезду с территории Российской Федерации иностранец подлежит депортации.

Решение о нежелательности пребывания в отношении иностранца, находящегося в местах лишения свободы, может быть принято уполномоченным органом Министерства юстиции. В соответствии с частями 11 и 12 статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных ...» такой гражданин подлежит депортации после отбытия им наказания, назначенного по приговору суда.

2.2.3 Депортация иностранцев, не получивших статус беженца

Третья ситуация предусмотрена статьей 13 Федерального Закона «О беженцах»⁹. Согласно указанной норме депортация применяется при наличии следующих условий:

1. Лицо не получило, утратило или было лишено статуса беженца или временного убежища;
2. Лицо отказывается добровольно покинуть территорию Российской Федерации.

2.2.4 Депортация иностранцев, принятых Россией по договорам о реадмиссии

Четвертая ситуация депортации предусмотрена частью 12 статьи 32.2 Федерального закона «О правовом положении ...», согласно которой иностранец, принятый Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, подлежит депортации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии.

Согласно части 9 статьи 31 Федерального закона «О правовом положении ...» иностранные граждане, подлежащие депортации, по решению суда содержатся в специальных учреждениях ФМС РФ.

Порядок расходования денежных средств на проведение мероприятий по депортации и выдворению регламентируется постановлением Правительства от 24.10.2002 N 769¹⁰.

⁸ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", "Собрание законодательства РФ", 19.08.1996, N 34, ст. 4029.

⁹ Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1 "О беженцах", "Российская газета", N 126, 03.06.1997.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 24.10.2002 N 769 "Об утверждении Правил расходования средств на мероприятия по депортации либо административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства

3. Радмиссия

В соответствии со статьей 1 (а) соглашения между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о радмиссии от 25 мая 2006 года¹¹ радмиссия означает передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц (граждан запрашиваемого государства, граждан третьих государств или лиц без гражданства), чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны незаконными.

В отличие от административного выдворения и депортации радмиссия представляет собой двухстороннее действие, в котором участвует передающее и принимающее государство.

В связи с двухсторонним характером отношений, правовым основанием радмиссии служат международные договоры. В настоящее время Россия заключила соглашения о радмиссии с Европейским Союзом¹² и еще 13 государствами, среди которых: Исландия, Норвегия, Дания, Лихтенштейн, Швейцария, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Украина, Вьетнам, Монголия и Турция.

С точки зрения законодательства России в отношении радмиссии возможны четыре основные ситуации:

- передача Российской Федерацией иностранному государству иностранных граждан или лиц без гражданства;
- передача иностранным государством Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства;
- передача иностранным государством Российской Федерации российских граждан;
- транзит иностранных граждан или лиц без гражданства через территорию России в процессе передачи данного лица от одного иностранного государства другому в рамках радмиссии.

Внутреннее законодательство России, в частности, федеральный закон «О правовом положении ...» регламентирует порядок приема и передачи в рамках радмиссии иностранных граждан. В соответствии со ст. 32.2. закона прием Российской Федерацией иностранного гражданина, передаваемого иностранным государством в соответствии с соглашением о радмиссии, осуществляется ФМС РФ.

Порядок передачи иностранного гражданина иностранному государству зависит от места выявления факта незаконного нахождения данного гражданина на российской территории: если иностранный гражданин был задержан в пределах приграничной территории, то его передача осуществляется по ускоренной процедуре соответствующим пограничной службой ФСБ РФ. В иных случаях передача осуществляется ФМС РФ.

Основанием для проведения процедуры радмиссии в отношении иностранных граждан служит решение руководителя ФМС или его заместителя (статья 23.2. (1) Закона о правовом положении). В случае задержания иностранного гражданина в пределах приграничной территории основанием для радмиссии служит решение должностного лица ФСБ РФ (статья 23.2. (1.1.) Закона о правовом положении).

Указанные решения могут быть обжалованы в порядке, определенном гражданским процессуальным законодательством.

(Contd.) _____

за пределы Российской Федерации при невозможности установления приглашающей стороны", "Собрание законодательства РФ", 28.10.2002, N 43, ст. 4275.

¹¹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом о радмиссии от 25 мая 2006 года, Бюллетень международных договоров, 2007, № 8, с.42-61.

¹² Соглашение о радмиссии с ЕС не распространяется на Великобританию, Ирландию и Данию.

На основе анализа положений российского законодательства о реадмиссии можно выделить три правовых статуса иностранных граждан, выступающих субъектами отношений по реадмиссии:

- иностранные граждане, не имеющие законных оснований для пребывания на российской территории и подлежащие передаче иностранному государству;
- иностранные граждане, передаваемые России со стороны иностранного государства, и **не имеющие законных оснований для пребывания на российской территории;**
- иностранные граждане, передаваемые России со стороны иностранного государства, и **имеющие законные основания для пребывания на территории РФ.**

Первые две категории иностранных граждан, т.е. передаваемые или принимаемые в рамках реадмиссии, но не имеющие законных оснований для нахождения на российской территории могут быть временно размещены в специальном учреждении ФМС РФ, предназначенном для временного размещения иностранных граждан, подлежащих реадмиссии. Размещение в указанном учреждении на срок до 48 часов осуществляется по решению руководителя органа ФМС РФ, в остальных случаях основанием для помещения иностранца в данное учреждение является судебное решение.

Действующее законодательство не устанавливает какие-либо критерии, в соответствии с которыми суд должен принять решение о помещении иностранца в специальное учреждение. Данный вопрос решается судом с учетом конкретных обстоятельств дела. На практике установление факта незаконного пребывания иностранного гражданина и начало процедуры реадмиссии признаются достаточными основаниями для принятия решения о помещении иностранца в специальное учреждение¹³.

Иными словами, указанные лица ограничиваются в свободе передвижения, отсюда можно сделать вывод о том, что их правовой статус во многом совпадает.

Порядок принятия решения о временном размещении иностранного гражданина в специальном учреждении ФМС регламентируется Гражданским процессуальным кодексом.¹⁴

Законом предельный срок содержания иностранного гражданина в специальном учреждении не установлен, следует признать, что в данном вопросе имеется пробел. Исходя из складывающейся практики можно предположить, что такой срок должен быть в пределах 1 года, чаще всего суды устанавливают срок для содержания, равный 180 дням¹⁵.

Согласно главе 26.1. Гражданского процессуального кодекса заявление о помещении лица в специальное учреждение ФМС подается органом ФМС в течение 48 часов после помещения иностранного гражданина в указанное заведение. Заявление рассматривается в течение 5 дней с момента возбуждения дела с участием прокурора, представителя ФМС и иностранного гражданина.

Иностранец, принятый Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с соглашением о реадмиссии, но не имеющий законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, подлежит либо депортации либо при наличии

¹³ Решение Псковского городского суда по делу № 2 – 4111\2011, 2011 год.

<http://actoscope.com/szfo/pskovobl/pskovskygor-psk/gr/1/reshenie-po-delu-o-pomeshenii-18012012-3268800/>

¹⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ, "Собрание законодательства РФ", 18.11.2002, N 46, ст. 4532.

¹⁵ Руководство по реадмиссии. Для экспертов и специалистов практиков. Том 2 Практика реализации соглашений о реадмиссии. Международная организация по миграции, М., 2009, http://publications.iom.int/bookstore/free/manual_on_readmission2_RU.pdf

соглашения о реадмиссии с государством гражданской принадлежности либо постоянного проживания данного иностранного гражданина последующей реадмиссии этому государству.

На иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, распространяются гарантии неприкосновенности личности. Процедура осуществления личного досмотра иностранных граждан, подлежащих реадмиссии, изъятия вещей и предметов, ограниченных в обороте, регламентируется Федеральным законом «О правовом положении ..» (статья 32.2.).

Передача иностранного гражданина в порядке реадмиссии является фактором, исключающим получение данным лицом разрешения на временное проживание (статья 7, п. 1.3. и 1.4. Федерального закона «О правовом положении иностранных ...», вида на жительство (статья 9, п. 1, 3) или разрешения на работу (статья 18, п. 9, 9.2.).

При этом данное правило касается как случаев выдачи иностранного гражданина со стороны России иностранному государству, так и в случае передачи иностранца от иностранного государства Российской Федерации. Иными словами, если иностранец, имеющий вид на жительство, нарушил правила въезда или пребывания в третьей стране и был возвращен в России в порядке реадмиссии, то такой гражданин в соответствии с подпунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных ...» теряет право на постоянное проживание в России, а вид на жительство может быть аннулирован.

По общему правилу, исходя из принципа невысылки, гражданин не подлежит реадмиссии в случае наличия угрозы его жизни, применения к нему пыток, бесчеловечного обращения и т.д. К примеру, в соответствии со статьей 14 (3) Соглашения о реадмиссии между Россией и ЕС Российская Федерация или государство-член ЕС могут отказать в транзите если существует угроза того, что в государстве назначения или в другом государстве транзита гражданин третьего государства или лицо без гражданства подвергнутся пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, смертной казни или преследованию по признаку расовой, религиозной, национальной принадлежности, а также принадлежности к определенной социальной группе или по признаку политических убеждений.

4. Возвращение российских граждан. Репатриация и Реинтеграция

Согласно преамбуле Федерального закона «О порядке выезда ...» гражданин России имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. В связи с этим необходимость подробного регулирования данных отношений отсутствует.

Однако в ряде случаев возникает необходимость регламентации вопросов, связанных с возвращением на Родину российских граждан. В этой связи следует выделить следующие ситуации:

4.1. Содействие возвращению российских граждан оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию

Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке выезда ...» российские граждане, пребывающие за пределами Российской Федерации, находятся под защитой и покровительством Российской Федерации. Дипломатические представительства и консульские учреждения обязаны обеспечивать меры по защите российских граждан и оказывать им покровительство.

Порядок оказания содействия возвращению российских граждан, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию, регламентируется Постановлением Правительства РФ от 31.05.2010 N 370¹⁶.

Согласно указанному постановлению помощь в возвращении российским гражданам предоставляется в исключительных случаях, т.е. в ситуациях, при которых возвращение в Россию будет способствовать устранению непосредственной угрозы жизни. Помощь выражается в оплате проживания в гостинице, приобретении проездных билетов до пункта пропуска через государственную границу России, приобретении продуктов питания и предметов первой необходимости.

Частным случаем содействия возвращению на Родину российских граждан является репатриация жертв преступлений.

Согласно ратифицированному Россией протоколу о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее¹⁷ государство-участник, гражданином которого является жертва торговли людьми или в котором такое лицо имело право постоянно проживать в момент въезда на территорию принимающего Государства-участника, содействует возвращению этого лица и принимает его без необоснованных или неразумных задержек при должном учете вопросов обеспечения безопасности такого лица.

4.2. Рeadмиссия российских граждан

Порядок принятия российских граждан в рамках реадмиссии определяется соответствующими международными договорами. Так, в соответствии со статьей 2 Соглашения о реадмиссии между Российской Федерацией и Европейским сообществом Российская Федерация по ходатайству государства-члена и в соответствии с процедурой, предусмотренной Соглашением, принимает любое лицо, которое не соответствует или перестает соответствовать действующим условиям въезда, пребывания или проживания на территории запрашивающего государства-члена, если в соответствии со статьей 9 Соглашения установлено, что данное лицо является гражданином Российской Федерации.

При положительном решении российские органы при необходимости выдают такому гражданину проездной документ, срок действия которого составляет 30 календарных дней.

Порядок приема российских граждан на национальном уровне регламентирован Постановлением Правительства РФ от 13.07.2012 N 715¹⁸. В соответствии с данным постановлением запрос о реадмиссии российского гражданина поступает от иностранного государства в адрес ФМС РФ, которая согласовывает дату, время и пункт пропуска, через который российский гражданин будет передан России. Кроме того, ФМС РФ уведомляет о принятом решении ФСБ России.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 31.05.2010 N 370 "Об утверждении Положения о предоставлении помощи в возвращении в Российскую Федерацию гражданам Российской Федерации, оказавшимся на территории иностранного государства без средств к существованию" "Собрание законодательства РФ", 07.06.2010, N 23, ст. 2832,

¹⁷ "Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности" (принят в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) "Собрание законодательства РФ", 04.10.2004, N 40, ст. 3884.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 N 715 "О порядке взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии" (вместе с "Правилами взаимодействия Федеральной миграционной службы и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии"), "Собрание законодательства РФ", 23.07.2012, N 30, ст. 4280.

С точки зрения российского законодательства граждане России, принятые по договорам реадмиссии, не являются правонарушителями. Поэтому закон не регламентирует порядок дальнейших действий в отношении указанных граждан после их прибытия на Родину.

Указанные граждане не привлекаются к ответственности, однако после прибытия они, обязаны заполнить анкеты, которые ФМС РФ не реже 1 раза в месяц направляет в адрес ФСБ России.

4.3. Экстрадиция российских граждан

Экстрадиция представляет собой особый случай возвращения на Родину российских граждан. Экстрадиция (выдача лица для уголовного преследования или исполнения приговора) является формой международного сотрудничества по уголовным делам.

В соответствии со статьей 460 Уголовно-процессуального кодекса¹⁹ Российская Федерация может направить иностранному государству запрос о выдаче ей лица для уголовного преследования или исполнения приговора на основании международного договора с этим государством или письменного обязательства Генерального прокурора выдавать в будущем на основе принципа взаимности этому государству лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

С правовой точки зрения экстрадиция выступает в качестве уголовно-процессуального действия, при этом, с позиции миграционного законодательства России на лицо, пересекающее границу в рамках экстрадиции, распространяются общие требования.

4.4. Восстановление в гражданстве Российской Федерации

Восстановление в гражданстве является самостоятельным случаем возвращения соотечественников, поскольку формально данная процедура применяется к лицам, имеющим иностранное гражданство. Согласно статье 15 Закона «О гражданстве...»²⁰ иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве в общем порядке. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Следует отметить, что под иностранными гражданами и лицами без гражданства, ранее имевшими гражданство РФ, закон понимает не бывших граждан РСФСР, а бывших граждан именно РФ. Таким образом, начало действия статьи 15 Закона определяется датой образования РФ, т.е. 12.12.1991²¹. Специальным случаем следует признать восстановление в гражданстве жертв политических репрессий, которые были лишены гражданства без их свободного волеизъявления²².

¹⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ, "Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921

²⁰ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, N 22, ст. 2031,

²¹ "Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" (постатейный) (Леонова Н.В., Пелишенко А.А.) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008)

²² Закон РФ от 18.10.1991 N 1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий", "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 31.10.1991, N 44, ст. 1428.

Заключение

На основе анализа российского законодательства о возвращении иностранных граждан можно выделить две основные группы возвращения: добровольное и принудительное.

Закон предусматривает три вида принудительного возвращения: административное выдворение, депортация, реадмиссия. Несмотря на принудительный характер всех трех видов удаления с российской территории, административное выдворение может заключаться как в принудительном выезде, так и в контролируемом самостоятельном выезде.

Все три вида принудительного возвращения иностранцев являются реакцией государства на нарушение национального законодательства, в части незаконного нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, выражающейся в принудительном перемещении таких лиц через Государственную границу Российской Федерации²³.

Действующее законодательство четко разграничивает сферы применения тех или иных видов принудительного возвращения, иными словами, у уполномоченных органов государственной власти отсутствует право выбора той или иной формы удаления иностранцев.

Опыт применения различных форм принудительного удаления иностранцев свидетельствует о том, что наиболее действенной формой является реадмиссия, поскольку является двусторонним механизмом и предполагает применение правовых инструментов как передающего, так и принимающего государства²⁴.

Как правило, применение мер по принудительному возвращению иностранцев является основанием для последующего ограничения для въезда указанного лица на территорию России.

²³ Паукова Ю.В. Административное выдворение, депортация и реадмиссия как механизм удаления иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации// "Административное право и процесс", 2012, N 1.

²⁴ Руководство по реадмиссии. Для экспертов и специалистов практиков. Том 2 Практика реализации соглашений о реадмиссии. Международная организация по миграции, М., 2009, http://publications.iom.int/bookstore/free/manual_on_readmission2_RU.pdf