



Разработка эффективных механизмов реализации процедур реадмиссии в Российской Федерации на основе практического сотрудничества и гибкого подхода:

Оценка достигнутых результатов за первый год реализации программы ЕС Aeneas

Международной организацией по миграции (МОМ) в тесном взаимодействии с Федеральной миграционной службой (ФМС России) реализуется Программа «Содействие Правительству Российской Федерации в укреплении административного потенциала и законодательной базы в рамках реализации соглашений о реадмиссии», рассчитанная на период до февраля 2009 года и предусматривающая проведение комплекса организационно-практических и нормотворческих мероприятий. Программа финансируется Европейской Комиссией и правительствами Германии и Финляндии и ставит своей задачей, прежде всего, оказать **практическую и техническую помощь** по конкретным вопросам реализации соглашения о реадмиссии с ЕС, которое вступило в силу 1 июня 2007 года и послужить **платформой для обмена опытом и накопленными знаниями** - как со стороны стран ЕС так и со стороны РФ - в области реадмиссии и возвращения мигрантов.

Главное преимущество совместной программы МОМ и ФМС России как раз и состоит в том, что она позволяет проводить **целевые мероприятия, гибко реагируя на возникающие задачи, требующие оперативного решения**, и привлекая международных практиков и экспертов Евросоюза, наиболее квалифицированных в конкретных областях и вопросах организации процесса возвращения и реадмиссии.

Работа в рамках программы строится вокруг следующих трех компонентов:

Законодательный компонент: Оказывается экспертная поддержка в области **разработки национальной законодательной базы и дополнительных**

инструментов международного права, необходимых для эффективной реализации Соглашения РФ с ЕС (изменения, вносимые в федеральные законы и подзаконные акты; проекты исполнительных протоколов к соглашению с ЕС и двусторонние соглашения РФ со странами исхода мигрантов).

Административно-ресурсный компонент: Оказывается содействие в подготовке **институциональных рамок и создании инфраструктуры** для реализации соглашения о реадмиссии с ЕС (методическая и информационная поддержка правительственным структурам РФ, задействованным в процессе реализации процедуры реадмиссии, создание системы центров по размещению граждан третьих стран, которые будут возвращаться на территорию и с территории РФ в рамках реадмиссионных соглашений со странами Европы и третьими странами).

Региональный компонент: Поддерживается **региональный диалог и практический обмен опытом РФ со странами ЕС и странами исхода мигрантов** в целях обеспечения реадмиссии мигрантов с неурегулированным правовым статусом.



Участники технического семинара в г. Пскове, сентябрь 2007

IOM Moscow

2nd Zvenigorodskaya ulitsa 12, Moscow, 123100, Phone: +7 495 797 87 22, Fax: +7 495 253 35 22
iommoscow@iom.int, www.iomrussia.ru

Достигнутые результаты за первый год реализации программы состоят в следующем:

В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:

1. Оказано содействие в **разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан» и Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹**. Нормами данного законопроекта предполагается в полном объеме урегулировать институт реадмиссии в российском законодательстве, определить условия, порядок и пределы ограничения прав лиц, подпадающих под реадмиссию, установить полномочия компетентных органов.

2. Подобран и предоставлен партнерам из ФМС России **обзор и анализ существующих общепринятых практик и международных стандартов по условиям размещения и содержания мигрантов из третьих стран с неурегулированным правовым статусом**, которые передаются в рамках реадмиссии для их дальнейшего возвращения в страну происхождения. Данный вопрос постоянно выносится на повестку дня мероприятий программы МОМ (технические тренинги на базе Псковского реадмиссионного центра в сентябре 2007 и марте 2008 г., ознакомительные поездки в страны ЕС, круглый стол с экспертами из Польши в марте 2008 г.). Опыт организации работы специальных центров по размещению нерегулярных мигрантов будет учтен при разработке готовящегося постановления Правительства РФ по условиям содержания и временного размещения реадмиссируемых мигрантов², а также при разработке модельных документов, регламентирующих работу специальных учреждений (типовых уставов,

¹ Проект был принят Государственной Думой 25 января 2008 г. в первом чтении и в настоящее время дорабатывается к процедуре второго чтения, имея высокую степень готовности.

² Об утверждении Положения об условиях временного размещения иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых от иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены соглашения о приеме, возврате и транзите лиц, незаконно находящихся на их территории (соглашения о реадмиссии), нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц.

процедур приема, размещения и содержания).



Центры временного содержания иностранных граждан в нерегулярном положении в Европе, источник: www.migrationeducation.org

3. Предоставлены предложения по инициативно разработанному ФМС России и согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти **проекту типового Исполнительного протокола к Соглашению с ЕС**, устанавливающему детальный механизм его исполнения³.

4. Оказывается содействие в разработке **собственных договоров РФ с третьими странами** (Шри Ланка, Вьетнам, Таджикистан, Кыргызская Республика). Разработаны Общие подходы к организации деятельности по разработке, заключению и реализации соглашений о реадмиссии, принятые на Региональных технических консультациях по реадмиссии в Иссык-куле в ноябре 2007 г.).



Участники региональных технических консультаций в Иссык-куле, ноябрь 2007

³ Проект взят за основу при проведении двусторонних переговоров с государствами-членами Европейского сообщества (раунды соответствующих переговоров прошли уже с более чем 10 государствами-членами ЕС).

5. Выявляются **области миграционной политики, которые требуют дальнейшего внимания** (реинтеграция возвращающихся российских граждан, институт добровольного возвращения, гармонизация подходов в области недобровольного возвращения в РФ (депортация, административное выдворение, реадмиссия), роль различных ветвей власти (административные органы, суды) в процессе принятия решения на различных этапах реадмиссии (задержание и размещение в центр), необходимость построения сбалансированной политики в области возвращения (добровольное/недобровольное, реинтеграция и адаптация)).

6. Поднимается вопрос о **гармонизации различных видов недобровольного возвращения с территории Российской Федерации** (реадмиссии, административного выдворения, депортации), а также создании и продвижении **альтернативных форм возвращения на родину**, прежде всего **добровольного возвращения**, которое является наиболее предпочтительной и гуманной формой возвращения, как для мигранта, так и для государства (минимальные негативные последствия и экономичность).



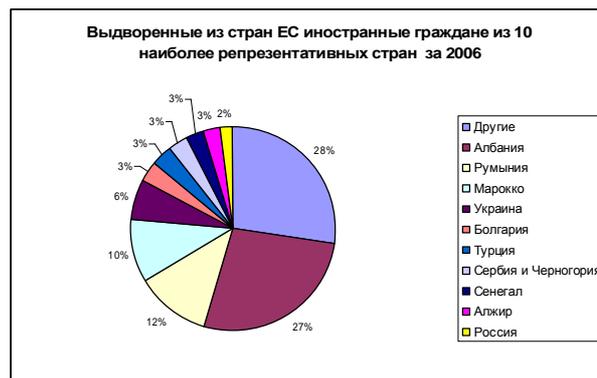
Участница программы добровольного возвращения, реализуемого МОМ Великобритании и получившая помощь в возвращении и реинтеграции на родине в Афганистане.

7. В Парламенте РФ инициирован вопрос о **возможности дифференцированного подхода к сроку установления запрета на въезд в РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства**, в отношении которых применялись процедуры недобровольного возвращения с территории

РФ (административное выдворение, депортация и реадмиссия).

В ОБЛАСТИ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ БАЗЫ И НЕОБХОДИМОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

8. Установлено тесное сотрудничество между представителями МОМ и **ответственными лицами из ФМС России** по реализации программы и совместной работе в формировании практических процедур реадмиссии. МОМ принимала активное участие в заседаниях специальной Рабочей группы ФМС России по вопросам реадмиссии, которая функционировала в ведомстве с весны 2007 г. С января 2008 г. налажено **активное и практическое сотрудничество с представителями специализированного управления** в структуре ФМС России - Управления по вопросам реадмиссии, которое с января 2008 г. централизованно отвечает за решение всего спектра задач в данной сфере. Практическая работа на постоянной основе успешно продолжается с представителями данного управления, предоставляется организационно-методическая помощь, совместно разрабатываются и проводятся мероприятия с целью дальнейшей подготовки сотрудников, предоставляется справочно-статистическая информация и обзоры передовых международных практик.



Анализ данных Евростата (оценочные данные CIREFI за 2006 г.), предоставленный ФМС России.

9. Оказывается **поддержка межведомственного взаимодействия на практическом уровне** во время мероприятий программы, куда привлекаются не только партнеры из ФМС России, но и представители других ведомств (МИД, ФСБ, как, например, во время

семинара во Пскове в сентябре 2007г., Региональных консультаций в Иссик-куле и совместной поездки в Германию в ноябре 2007 г.).



Участники ознакомительной поездки в Германию, октябрь 2007

10. Оказывается **экспертная поддержка федеральному государственному учреждению «Центр для содержания лиц, подпадающих под реадмиссию в г. Пскове»**, который был создан на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2004 г. № 1568-р и полностью готов к приему и размещению лиц, подпадающих под реадмиссию (рассчитан на одновременное содержание 82 человек). Центр оборудован в соответствии с требованиями международных стандартов в области обеспечения прав человека, что было подтверждено экспертами из ЕС, посетившими Центр в 2007 г. в рамках реализации программы совместных мероприятий МОМ и ФМС России.



Рeadмиссионный центр в г. Пскове

11. Анализ складывающейся миграционной ситуации свидетельствует о необходимости **развертывания целой системы специальных учреждений для содержания лиц, подпадающих под**

реадмиссию. С учетом такого подхода Федеральной миграционной службой совместно с Бюро МОМ в Москве ведется работа по перепрофилированию федерального государственного учреждения Центр временного размещения иностранцев «Дон» (*предназначен для размещения вынужденных переселенцев*) для целей реализации международных договоров Российской Федерации в сфере реадмиссии. В рамках этой деятельности под эгидой МОМ с привлечением экспертов из стран ЕС проведено обследование Центра «Дон» на предмет его возможного переоснащения под нужды реадмиссии. В ближайшее время будет утвержден проект проектно-сметной документации, разработанный совместно специалистами ФМС России и МОМ, и начнется переоборудование центра «Дон» на выделенные средства реализуемой МОМ программы, которое планируется завершить до конца 2008 г. Центр будет рассчитан на размещение 50 человек, подпадающих под реадмиссию, и, так же как и Псковский центр, будет соответствовать самым высоким международным стандартам в области обеспечения прав человека.

В ОБЛАСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ ДИАЛОГА СО СТРАНАМИ ЕВРОПЫ И ТРЕТЬИМИ СТРАНАМИ В СФЕРЕ ВОЗВРАЩЕНИЯ И РЕАДМИССИИ

12. Устанавливаются **прямые и непосредственные контакты на техническом уровне** между практиками в миграционной сфере, которые задействованы в процессе реализации реадмиссионного соглашения РФ и ЕС, что облегчает быстрое реагирование на конкретные возникающие задачи (например, во время мероприятий, организованных как в странах ЕС так и на территории РФ, уже были установлены контакты с представителями компетентных органов из Германии, Бельгии, Нидерландов, Польши, Финляндии. Во время планируемого в ближайшее время технического семинара в Москве будут приглашены также эксперты из Австрии, Швейцарии и других, наиболее значимых для реализации Соглашения о реадмиссии, стран Европы).



Посещение центра размещения иностранных граждан в г. Цирндорфе, Бавария

13. Выявляются **конкретные вопросы и области, где отсутствует необходимое понимание коллег из ЕС в существующих законодательных и процедурных нормах РФ**, которые непосредственно влияют на процесс реализации реадмиссионного соглашения и, поэтому, требуют дополнительного внимания и обсуждения (процедуры подтверждения гражданства РФ и документирования граждан РФ временными проездными документами). В связи с этим, программа МОМ оказывает содействие ФМС России в разработке дополнительных информационных материалов (методической памятки), которые предполагается распространить среди европейских коллег.

14. Отрабатывается **алгоритм реализации процедуры реадмиссии**, начиная с подачи ходатайства и заканчивая возвращением мигранта, что также включает работу над наиболее оптимальным распределением функций между российскими и европейскими структурами (включая Европейскую Комиссию, правительства стран ЕС и их компетентные органы (на федеральном и местном уровне), дипломатические представительства стран ЕС в РФ, российские органы, задействованные в реализации процедуры реадмиссии)⁴.

⁴ В плане перевода взятых на себя международных обязательств в практическую плоскость, Российская Федерация сочла возможным, не дожидаясь заключения исполнительных протоколов к Соглашению о реадмиссии с Евросоюзом, пойти навстречу европейским партнерам, и 23 – 25 июля 2007 г. в ходе состоявшегося в Брюсселе первого заседания Совместного комитета по реадмиссии, сформированного из представителей Российской Федерации и Европейской комиссии, заявила о своей

15. Российская Федерация исходит из того, что институт реадмиссии будет наиболее эффективным только в случае создания системы международных договоров о приеме, передаче и транзите лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон, заключаемых на паритетной взаимовыгодной основе. Бюро МОМ Москвы координирует деятельность в этом направлении с представительствами МОМ в государствах-участниках СНГ с целью **придания дополнительного импульса процессу заключения реадмиссионных соглашений**. Выносятся предложения по дальнейшей активизации переговорного процесса по заключению реадмиссионных соглашений в рамках СНГ, выработки единых подходов и общего понимания в данной области. Рассматривается возможность участия в подготовке модельного соглашения СНГ о реадмиссии (как в области подбора и проработки соответствующего международного опыта, так и в привлечении внутренних и внешних экспертных ресурсов).

16. Начало реализации заключаемых соглашений о реадмиссии обуславливается выполнением внутригосударственных процедур, которые достаточно затратны по времени. В связи с этим, для государств – участников СНГ возможно рекомендовать учитывать опыт РФ в данной области и **начинать соответствующие законотворческие работы на национальном уровне, одновременно с переговорным процессом по заключению соответствующих соглашений**. В рамках программы МОМ будет уделяться особое внимание данному вопросу и разработана **модельная «дорожная карта» по ключевым мерам**, которые необходимо проводить на национальном уровне для подготовки к реализации соглашений о реадмиссии.

готовности к началу реадмиссионного процесса в отношении граждан Российской Федерации и граждан государств-членов Европейского сообщества. С сентября 2007 года Российской Федерации фактически приступила к приему своих граждан в порядке реадмиссии. По состоянию на март 2008 г. ФМС России рассмотрено свыше 200 ходатайств о реадмиссии граждан Российской Федерации, более трети из них – удовлетворены.

Некоторые выводы:

Институт реадмиссии становится одним из наиболее эффективных инструментов противодействия нелегальной миграции, реализуемых путем заключения на двусторонней и многосторонней основе международных договоров. При этом соглашения о реадмиссии выражают стремление договаривающихся государств обеспечить максимально высокий уровень обеспечения прав человека, что позволяет говорить о реадмиссии как о наиболее гуманном инструменте недобровольного возвращения мигрантов с неурегулированным правовым статусом.

Накопленный опыт стран Европы в области реадмиссии, а также первые месяцы реализации Европейско-российского соглашения, позволяют еще раз убедиться в необходимости создания практических и гибких механизмов, которые бы позволяли наиболее эффективно принимать решение по каждому конкретному случаю организации возвращения мигранта, обеспечивая баланс интересов государства с гарантией прав и свобод человека.

Обмен опытом и знаниями в области управления миграционными процессами и реадмиссии между коллегами из Европейских стран и Российской Федерацией происходит на взаимной основе. Программа не только служит инструментом привлечения наиболее квалифицированных экспертов и практиков из Евросоюза, но также предоставляет возможность российским представителям на техническом уровне осветить наиболее важные моменты и предложения по выработке практических процедур реадмиссии в соответствии с подписанным соглашением.

Выявление существующих объективных пробелов и несоответствий приводит к расширению понимания практических проблем и, таким образом, косвенно способствует улучшению имиджа Российской Федерации в странах ЕС, которые на конкретных примерах убеждаются в стремлении РФ к соблюдению своих международных обязательств.

Планируемые мероприятия на второй год реализации программы:

- Техническая встреча по вопросам установления личности и документирования мигрантов с неурегулированным правовым статусом (предположительно – апрель-май 2008 г., Москва)
- Обучающие поездки в страны ЕС с целью более детального изучения опыта создания и функционирования (предположительно – апрель-май 2008 г.)
- Плотный запуск программы помощи в добровольном возвращении на территорию РФ и с территории РФ (апрель 2008 г.)
- Разработка учебно-практического пособия и интерактивного модуля по вопросам реадмиссии (осень 2008 г.)
- Переоснащение центра «Дон» в Ростовской области под цели реализации реадмиссионных соглашений (май 2008 г.)
- Региональная встреча с представителями стран СНГ по вопросам подписания и реализации реадмиссионных соглашений (предположительно – июнь 2008 г., Москва)

*Дальнейшая информация по программе может быть получена у Энрико Понзиани, директора Бюро МОМ в Москве, и Марины Манке, координатора программы по реадмиссии.
Тел. + 7 495 797 87 22. mmanke@iom.int*



О мерах по дальнейшему укреплению механизмов реадмиссии в Российской Федерации на региональном и национальном уровнях:

Оценка достигнутых результатов за второй год реализации программы ЕС Aeneas

Второй год подряд московское бюро Международной организации по миграции (МОМ) продолжает оказывать целевую практическую поддержку российским партнерам в рамках Программы оказания содействия правительству Российской Федерации в создании правовой и административной базы реализации и разработки соглашений о реадмиссии, финансируемой в рамках программы ЕС 2005 года «Эней» при участии правительств Германии и Финляндии. На основе общих достижений первого года мероприятия в рамках программы второго года были направлены на поднятие процедур реадмиссии в стране на новый уровень, на достижение более устойчивых результатов и дальнейшее совершенствование формирующихся практических механизмов. В январе 2008 г. Управлению по вопросам реадмиссии Федеральной миграционной службы (ФМС) России, специально созданному для координации всех вопросов, связанных с разработкой и реализации соглашений о реадмиссии в стране, пришлось решать непростые проблемы. Важнейшие задачи Управления: *дальнейшее совершенствование правовой базы*, в частности, связанной с реадмиссией граждан третьих стран и их размещением в специальных учреждениях на период до отправки в страны происхождения, *внедрение национальных стандартов и практики управления указанными учреждениями*, через развитие инфраструктуры и разработку процедур на базе пилотных учреждений во Пскове, в Ростове-на-Дону и Твери, *упрощение порядка ведения дел о реадмиссии иностранных граждан*, начиная с приема заявлений, проверки сведений о гражданстве и принятия решений, *продолжение диалога и переговоров России о заключении соглашений о реадмиссии со странами происхождения*

незаконных мигрантов, прибывающих в Россию или следующих транзитом через Россию в страны ЕС.

В рамках мероприятий второго года реализации программы, координируемой МОМ, удалось оказать необходимую целевую помощь, используя международный опыт и знания в области практического применения процедур реадмиссии в других странах. Реализация программы, осуществляемая в тесном взаимодействии с Управлением по вопросам реадмиссии ФМС России, позволила установить рабочие контакты с другими заинтересованными государственными органами, имеющими те или иные полномочия в осуществлении функций государства, связанных с формирующимися практическими механизмами реадмиссии. Это такие органы, как Пограничная служба ФСБ России, Министерство внутренних дел, Министерство финансов, обе палаты Федерального собрания. Из иностранных партнеров к участию в мероприятиях программы привлекались представители стран ЕС, Европейской комиссии, третьих стран региона Восточной Европы и Центральной Азии, стран дальнего зарубежья.

Достигнутые результаты за второй год реализации программы состоят в следующем:

Первый компонент: наращивание потенциала миграционных органов РФ по приему и защите интересов мигрантов, подвергнутых недобровольному возвращению в рамках реадмиссии

1. Развитие законодательства

Кроме того, российским партнерам была оказана экспертная поддержка в переработке

и подготовке окончательной редакции Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. К 6 мая 2008 г. этот правовой акт прошел все процедуры ратификации; он является нормативной базой реализации процедур реадмиссии в Российской Федерации, в нем определены сферы компетенции полномочных государственных органов в данной сфере, прежде всего, в отношении реадмиссии граждан третьих стран на территорию России и с территории России в третьи страны. Этот Федеральный закон, вступивший в силу 9 июня 2008 г., стал основой для разработки необходимых подзаконных актов, и в этой работе группа экспертов МОМ также принимала участие. В частности, были подготовлены и представлены замечания по таким правовым актам, как Постановление Правительства РФ по вопросам охраны и обеспечения безопасности специальных учреждений для временного размещения лиц, подлежащих реадмиссии², проект Постановления Правительства РФ о требованиях и нормах в отношении размещения граждан третьих стран в учреждениях временного содержания³. Кроме того, была оказана консультационная помощь в подготовке других нормативных документов, в том числе Указа Президента РФ «О внесении изменения в Указ Президента РФ № 928» в целях уточнения обязанностей ФМС России в части исполнения обязательств Российской Федерации в области реадмиссии и координации деятельности других российских заинтересованных сторон в этой сфере.

В порядке оказания содействия российским партнерам в дальнейшей разработке законодательной базы решения вопросов реадмиссии специалисты МОМ подготовили ряд целевых обзоров законодательства с обобщением соответствующего международного опыта в этой сфере. Так, по прямому запросу ФМС России специалисты МОМ, работающие в Москве, Женеве и Вене, подготовили специальный доклад: «Краткий

обзор законодательства и правоприменительной практики ряда иностранных государств в сфере регулирования миграционных потоков и контроля за иммиграцией».

В документе представлена сводная комплексная характеристика имеющихся признанных в международном масштабе подходов в сфере контроля за иммиграцией и регулирования миграции, рассматриваются вопросы сферы полномочий компетентных органов различных стран по применению процедур контроля за иммиграцией, основания для возможных ограничений и пределы ограничений прав и свобод иностранных граждан, на которых распространяется действие процедур контроля за иммиграцией, санкции, которые могут быть применены за проступки и незначительные нарушения в области миграции. На основании выводов, содержащихся в «Обзоре...», были сформулированы и представлены на рассмотрение ФМС России конкретные рекомендации по дальнейшему укреплению деятельности компетентных органов Российской Федерации в сфере контроля за иммиграцией.



«Краткий обзор законодательства и правоприменительной практики ряда иностранных государств в сфере регулирования миграционных потоков и контроля за иммиграцией»

Кроме того, особое внимание по-прежнему придается вопросам, связанным с правовым статусом граждан третьих стран, которые будут размещаться в учреждениях временного содержания лиц, подлежащих реадмиссии, после вступления в силу 1 июня

¹ Федеральный закон от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ.

² Постановление Правительства РФ № 58 от 27 января 2009 г.

³ Находится на согласовании в компетентных государственных органах.

2010 г. третьего национального пункта Соглашения между ЕС и РФ. В частности, это касается вопросов сроков содержания иностранных граждан в центрах временного содержания, оформления документов в случае невозможности установления личности мигрантов при отсутствии оснований для их дальнейшего содержания в ЦВС. По этому вопросу проведены консультации с представителями ФМС России; представителям российского парламента предоставляются материалы о вариантах решения данного вопроса в других странах, в том числе о нормах, зафиксированных в новой Директиве ЕС о возвращении незаконных мигрантов.

Сотрудничество и взаимодействие с представителями обеих палат российского парламента в настоящее время переходят в практическую плоскость, с целью оказания поддержки ряду законодательных инициатив, направленных на решение упомянутых выше вопросов, связанных с невозможностью установления личности граждан третьих стран и их возвращением на родину. Еще один конкретный аспект процесса возвращения мигрантов – формирование возможности применения дифференцированного подхода в части установления запрета на повторный въезд в РФ для иностранных граждан и для лиц без гражданства, подвергнутых недобровольному выдворению с территории России.

2. Региональные тренинги по международному миграционному праву и реадмиссии

Представители ФМС России играют ведущую роль в развитии законодательных рамок, связанных с развитием и реализацией института реадмиссии в Российской Федерации. В то же существует задача по передаче информации о происходящих изменениях и возникающих новых процедурах миграционным служащим из регионов. Одним из ключевых мероприятий программы являются проводимые МОМ тренинги для представителей ФМС из регионов, нацеленные на повышении осведомленности сотрудников ФМС среднего и высшего звена в области международного миграционного права и реадмиссии и ее законодательных рамок. В продолжение тренингов первого года (Екатеринбург, декабрь 2007 и Псков, март 2008), 9-10 декабря 2008 г. Международной организацией по миграции в

тесном взаимодействии с ФМС России был организован третий семинар по вопросам международного миграционного права для должностных лиц старшего и среднего звена Федеральной миграционной службы, на котором особое внимание было уделено соглашениям о реадмиссии и их законодательной базе.



Тренинг по международному миграционному праву и реадмиссии, Москва, декабрь 2008 г.

Мероприятие, проведенное в г. Москве в форме практического семинара, в соответствии с рекомендациями ФМС России было посвящено, главным образом, вопросам практической деятельности ФМС России и обмену опытом в области реадмиссии, а также повышению квалификации должностных лиц региональных органов ФМС России с участием представителей центрального аппарата ведомства. В семинаре участвовали представители шести субъектов Российской Федерации (Московской, Ленинградской, Псковской, Ростовской, Тверской областей и Чеченской Республики) – работники региональных органов ФМС России и трех специальных центров для лиц, подлежащих реадмиссии. Кроме того, участвовали представители органов ФМС по г. Москве и г. Санкт-Петербургу.

В первый день семинара были заслушаны доклады должностных лиц Международной организации по миграции и Федеральной миграционной службы России по следующим вопросам: (i) реадмиссия и международное миграционное право; (ii) реадмиссия в правовых актах и в практике Российской Федерации; (iii) законотворческая деятельность ФМС России и последние события в области реадмиссии.

Второй день был посвящен обсуждению практических аспектов деятельности ФМС России, укреплению возможностей и потенциала работников региональных органов, обмену опытом. Большой интерес представителей центров для лиц, подлежащих реадмиссии, вызвала представленная информация о зарубежной практике содержания незаконных мигрантов с показом фотографий, сделанных в центрах временного содержания мигрантов Германии, Австрии и Нидерландов.

3. *Формализация международного и российского опыта в сфере реализации соглашений о реадмиссии: учебно-справочное пособие в двух томах и электронное учебное пособие*

В целях обобщения международного опыта реализации соглашений о реадмиссии, а также подготовки справочного пособия для практических работников в России МОМ продолжала работу над предусмотренным программой пособием по вопросам реадмиссии. Пособие будет состоять из двух томов: 1) Практика иностранных государств в области реадмиссии и возвращения мигрантов на родину; 2) Реализация соглашений о реадмиссии в условиях России. В пособии будут рассмотрены вопросы возникновения и эволюции института реадмиссии, его правовая база в международном и национальном плане, на основе опыта ряда стран ЕС (Польши, Венгрии, Болгарии). Будут представлены результаты сопоставительного анализа ряда заключенных Россией соглашений о реадмиссии, с упором на практическую реализацию этих соглашений и трудностей, которые при этом будут возникать. Пособие предназначено, главным образом, для практических работников Российской Федерации, но также будет представлять интерес и для сотрудников миграционных служб тех стран, которые только рассматривают возможность заключения соглашений о реадмиссии.

Читатели пособия смогут воспользоваться кратким справочником, содержащим важнейшие выводы и практические рекомендации. По завершении работы над пособием оно будет переработано в электронный учебный курс, который будет подготовлен специалистами МОМ и Домодедовского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ.

Предполагается включить этот курс в учебные программы для должностных лиц органов миграции начального и усовершенствованного уровня.

4. *Ознакомление с практикой реализации соглашений о реадмиссии и организации возвращения мигрантов на родину: поездки в Австрию, Германию и Нидерланды в июле 2008 г.*

В течение второго года реализации Программы, МОМ продолжила оказывать содействие российским ведомствам, знакомя их с практическим опытом других стран в области реализации реадмиссионных соглашений. Так, в июле 2008 г. МОМ организовала две рабочие поездки российских должностных лиц в страны ЕС, являющиеся участниками соглашения о реадмиссии. Кроме возможности ознакомиться с практиками других стран, поездки также предоставили возможность представителям компетентных органов как стран ЕС так и России укрепить их практические связи и прояснить некоторые процедурные вопросы, непосредственно влияющие на эффективность реализации соглашения о реадмиссии.

Первая ознакомительная поездка состоялась 8-11 июля в целях **изучения национальной практики Нидерландов** – одной из основных стран назначения потоков нерегулярной миграции в ЕС; в ходе поездки основное внимание уделялось вопросам развития инфраструктуры, организации работы и финансового обеспечения центров временного содержания (ЦВС) мигрантов в период до их возвращения в страну происхождения.

Во время ознакомительной поездки представителям компетентных органов РФ предоставили информацию по вопросам финансового управления, бюджетного планирования, о мерах техники безопасности и охраны объектов, в том числе о планах действий в чрезвычайных ситуациях. Представители компетентных органов Нидерландов рассказали о механизмах межведомственного взаимодействия и о распределении обязанностей и функций. Особое внимание было уделено процедурам возвращения мигрантов в страны происхождения, которые применяются в Нидерландах в рамках законодательства ЕС, в том числе процедур оказания помощи

мигрантам в добровольном возвращении на родину, которые совместно реализуются правительством Нидерландов и миссией МОМ. В ходе консультаций подробно обсуждались вопросы установления личности и оформления документов мигрантов.



Посещение центра временного содержания мигрантов «Альфен аан ден Рийне» в Нидерландах, июль 2008 г.

В рамках трехдневной поездки российская делегация посетила два центра временного содержания мигрантов. Новый центр в Альфен аан ден Рийне предназначен для временного размещения мигрантов с неурегулированным правовым статусом на период установления их личности и оформления документов для возвращения в страну происхождения. Делегация подробно ознакомилась с применяемыми в учреждении технологиями и процедурами, расположением объектов, отметила, что этот ценный опыт следует учесть при создании новых учреждений подобного типа в России. Делегация также посетила центр временного содержания мигрантов в аэропорту Схипхол, где был представлен опыт размещения мигрантов разных категорий в одном учреждении на период установления их правового статуса. В обоих учреждениях российская делегация ознакомилась с повседневной деятельностью центров и с информацией о порядке оперативного взаимодействия с другими ведомствами, занимающимися вопросами возвращения мигрантов в страны происхождения. В ходе посещения члены российской делегации обменялись опытом с голландскими коллегами по вопросам организации работы центров.

Вторая техническая поездка – в Германию и Австрию – состоялась в период с 20 по 25 июля 2008 г. В течение всего рабочего визита

основное внимание уделялось практическим аспектам реализации Соглашения о реадмиссии между ЕС и РФ на двусторонней основе между правительством РФ и Федеративной Республикой Германии и между правительством РФ и Австрийской Республики.

В рамках программы состоялись двусторонние консультации в Берлине, Мюнхене и Вене. Российская делегация посетила центры первичного приема мигрантов в Мюнхене (Германия) и Трайскирхене (Австрия), а также два центра содержания лиц, подлежащих возвращению, в Австрии - в Айзенштадте и Вене.



Техническая поездка в Германию и Австрию, июль 2008 г.

В ходе состоявшихся консультаций обсуждались следующие вопросы: 1. процедуры направления и рассмотрения ходатайств о реадмиссии и направлении ответов на них; возможность использования для этого тех или иных средств связи; 2. организация и проведение собеседований с целью установления личности мигрантов и подтверждения их принадлежности к гражданству РФ; 3. организация перевозки возвращаемых мигрантов. Подробно обсуждались роль и практическая деятельность компетентных органов, а также процедуры, связанные с подачей и рассмотрением заявлений о предоставлении убежища, а также с возвращением мигрантов с неурегулированным правовым статусом в рамках действующих в Германии и Австрии систем регулирования иммиграции. Члены российской делегации получили много полезных сведений по всем аспектам повседневной деятельности, связанной с процедурами рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, содержания мигрантов в закрытых учреждениях, организацией возвращения мигрантов с

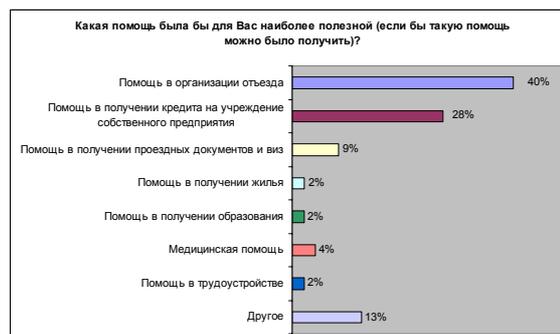
неурегулированным правовым статусом в страну их происхождения, на протяжении всей поездки работали в постоянном контакте с представителями компетентных органов. Кроме того, члены российской делегации дали подробные разъяснения о процедурах проверки наличия у мигрантов гражданства РФ и об условиях выдачи разрешения на возвращение мигранта; эта информация была воспринята коллегами из стран ЕС с большим интересом. Состоявшиеся консультации подтвердили, что готовность сторон к проведению консультаций и переговоров, к поддержанию регулярного диалога – залог успешной реализации Соглашения о реадмиссии.

5. Оценка качественного состава лиц, потенциально подлежащих возвращению на территорию России в порядке реадмиссии: подготовка к их приему и реинтеграции

Московское бюро МОМ в настоящее время проводит исследование в рамках программы, которое называется «Краткая количественная и качественная характеристика незаконных российских мигрантов в странах ЕС и проблемы их реинтеграции по возвращении в Российскую Федерацию».

Основные цели исследования:

1. Оценка количества и характерных особенностей незаконных мигрантов российского происхождения в ряде стран-членов ЕС (сведения о причинах их выезда в ЕС, об их ожиданиях и надеждах на будущее, о готовности рассмотреть возможность возвращения на родину, о консультационной и иной помощи, которая им потребуется после возвращения на родину и т.п.);
2. Определение динамики миграционных потоков из России в Европу;
3. Разработка научно-исследовательской основы, которая послужит более глубокому пониманию мотивации и потребностей мигрантов;
4. Содействие правительству РФ в формировании механизмов оказания помощи незаконным российским мигрантам в странах ЕС, желающим добровольно вернуться на родину;
5. Оказание помощи правительству РФ в учреждении адекватных программ реинтеграции мигрантов с учетом их нужд и потребностей.



Исследование МОМ о российских мигрантах с нерегулярным статусом в Европейском Союзе

Проведены подробные собеседования с 60 незаконными мигрантами российского происхождения в ряде стран ЕС (в Польше, Словакии, Чехии). Кроме того, в рамках этого исследования проведены опросы 23 бывших мигрантов, уже возвратившихся в Россию. Предполагается, что отчет об итогах исследования будет представлен на заключительном семинаре в июне 2009 г.

Второй компонент: Развитие модельных механизмов возвращения и реадмиссии

6. Технический семинар по установлению личности и документированию

24-25 апреля 2008 г., за месяц до проведения третьего заседания Объединенного комитета Евросоюза и России по вопросам реадмиссии, в Москве состоялось совещание представителей компетентных органов Российской Федерации и стран Европейского союза (ЕС), на котором обсуждались процедуры реализации Соглашения о реадмиссии между ЕС и Россией; особое внимание было уделено вопросам установления личности и оформлению документов незаконных мигрантов.

В двухдневном техническом семинаре приняли участие эксперты из Австрии, Бельгии, Германии, Дании, Латвии, Нидерландов, Польши, Швеции, Эстонии, а также Швейцарии. С российской стороны участвовали ответственные работники Федеральной миграционной службы (ФМС России), Министерства иностранных дел и Пограничной службы. Участвовали также представители Еврокомиссии (ЕК) из Брюсселя и из Москвы. На открытии семинара выступили: руководитель делегации ЕК в России Марк Франко, глава миссии МОМ в Москве Энрико Понзиани,

начальник управления ФМС России по вопросам реадмиссии В.А. Яковлев.



Технический семинар по установлению личности и документированию, Москва, апрель 2008 г.

За год с момента вступления Соглашения в силу (1 июня 2007 г.) подано около 600 заявлений о реадмиссии граждан РФ, не соответствующих условиям пребывания на территории ЕС. Как показывает практика, процесс возвращения незаконных мигрантов в порядке реадмиссии не всегда проходит гладко. Ряд технических вопросов, в том числе вопросы установления личности мигрантов и оформления документации, по-прежнему требуют дальнейшего согласования и разработки практических механизмов. Как отмечали многие участники, семинар был особенно полезным в плане выявления основных направлений, по которым необходимо взаимодействие, и создания условий для проведения дальнейших консультаций на двустороннем и многостороннем уровне.

Мероприятие еще раз продемонстрировало, что эффективная реализация Соглашения во многом зависит от наличия доверия и практического взаимодействия между компетентными органами и соответствует интересам всех сторон. Будучи средством противодействия нерегулируемой миграции и необходимым условием упрощения визового режима между Россией и ЕС, Соглашение также направлено на то, чтобы процесс возвращения незаконных мигрантов осуществлялся в соответствии со всеми важнейшими международными стандартами, при соблюдении основных прав и свобод мигрантов.

7. Добровольное возвращение как альтернатива реадмиссии

ЕС и МОМ исходят из того, что оптимальным вариантом для мигранта с неурегулированным правовым статусом является добровольное возвращение в страну происхождения. С целью дополнить деятельность по созданию эффективных механизмов реадмиссии в России, в августе 2008 г. МОМ приступила к проведению эксперимента по оказанию помощи мигрантам в добровольном возвращении в страны происхождения. Цель проекта – оказание помощи мигрантам с неурегулированным правовым статусом, находящимся в РФ, которые не могут покинуть территорию России, так как не имеют средств или по иным причинам, но которые готовы вернуться на родину в добровольном порядке; причем речь идет о мигрантах, чьи страны происхождения или постоянного проживания не являются странами СНГ, государствами-членами ОЭСР и ЕС.

Помощь оказывается наиболее уязвимым категориям мигрантов. При отборе кандидатов применяются следующие критерии: мигрант находится на территории РФ на незаконном положении, не имеет финансовой или иной возможности покинуть территорию РФ, желает вернуться на родину, но не может выехать из России, т.к. не имеет средств и (или) необходимого разрешения. Помощь со стороны МОМ предусматривает консультирование, предоставление информации о возможности получения помощи в добровольном возвращении в страну происхождения, помощь в получении необходимых проездных документов через соответствующие консульские учреждения и Федеральную миграционную службу РФ, помощь в оформлении билетов и в выезде из России.

По состоянию на март 2009 г. МОМ оказала помощь 25 мигрантам, подпадающим под критерии оказания помощи в добровольном возвращении в страны происхождения. До конца Программы в рамках эксперимента предполагается оказать помощь в добровольном возвращении на родину мигрантам в количестве до 100 человек. В ближайшее время программа также будет предложена наиболее уязвимым мигрантам Российского происхождения, пребывающим в странах ЕС с неурегулированными правовым статусом и не имеющим средств вернуться назад в Россию.

Третий компонент: Содействие в укреплении диалога и регионального сотрудничества в области реадмиссии

В рамках Программы московским Бюро Международной организации по миграции 6-7 октября 2008 г. в Москве были организованы Технические консультации стран региона Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) «Обмен опытом в области возвращения мигрантов и реадмиссии».

В мероприятии приняли участие более 45 представителей органов власти на уровне руководителей управлений из 9 стран региона Восточной Европы и Центральной Азии.



Участники региональных технических консультаций, Москва, октябрь 2008 г.

Среди участников – представители Европейской комиссии (в том числе штаб-квартиры в Брюсселе и делегации ЕК в РФ), МИД и миграционных служб, а также дипломатических миссий Армении, Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана и Украины. С российской стороны в мероприятии участвовали представители Федеральной миграционной службы, Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел, а также Пограничной службы Федеральной службы безопасности. С приветственным словом к участникам форума обратились директор московского Бюро Международной организации по миграции в Москве Энрико Понзиани, заместитель директора Федеральной миграционной службы Екатерина Егорова, заместитель руководителя делегации Комиссии Европейских сообществ в Российской Федерации Пол Вандорен. Делегации всех

стран имели возможность рассказать о практике и опыте работы по борьбе с незаконной миграцией, по выработке и реализации соглашений о реадмиссии. Участники форума обменялись статистической и практической информацией по вопросам возвращения иностранцев с территории своих стран и в области реадмиссии мигрантов. Делегаты получили информацию о нормативно-правовой базе других государств и механизмах обработки документов, касающихся реадмиссии своих граждан и граждан третьих стран. И наконец, что немаловажно, участники получили возможность лично познакомиться со своими коллегами, и это, в соответствии с целями и задачами технических консультаций, послужило дальнейшему укреплению контактов между государствами ВЕЦА, что должно содействовать более тесному сотрудничеству в противодействии незаконной миграции. По отзывам участников можно сделать вывод, что состоявшиеся технические консультации способствовали установлению прочного открытого взаимовыгодного и конструктивного межгосударственного диалога между странами ВЕЦА в интересах как мигрантов, так и государств.

Планируемые мероприятия:

- Продление пилотной программы помощи в добровольном возвращении на территорию РФ и с территории РФ (до июля 2009);
- Две экспертные встречи по вопросам защиты данных и соблюдения прав человека во время нахождения мигрантов в центрах временного содержания (апрель 2009, Москва);
- Разработка учебно-практического пособия и интерактивного модуля по вопросам реадмиссии (апрель 2009);
- Два учебных семинара по международному миграционному праву (ММП) (1^{ый} - апрель 2009, Ростов-на-Дону; 2^{ой} - уточняется);
- Реконструкция ЦВРИ «Дон» (июнь - июль 2009);
- Заключительная конференция по программе (июнь 2009, Москва).

*Дальнейшая информация по программе может быть получена у Энрико Понзиани, директора Бюро МОМ в Москве, и Марины Манке, координатора программы по реадмиссии.
Тел. + 7 495 797 87 22, mmanke@iom.int*