

Вопросы правового регулирования выезда детей за пределы Российской Федерации

Аналитический материал

Конституция Российской Федерации гарантирует свободу перемещения граждан России. Ст. 27 Конституции гласит, что «каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию».

По данным доклада Росстата «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2014 г.», всего за указанный период с территории России выехало 308475 человек, из них 51151 человек – в страны дальнего зарубежья¹. Детей в возрасте от 0 до 4 лет выехало 4488 человек, в том числе в страны дальнего зарубежья – 941 человек; детей в возрасте от 5 до 9 лет – 4711 человек, в том числе в страны дальнего зарубежья – 1002 человека; детей в возрасте от 10 до 14 лет – 4502 человека, в том числе в страны дальнего зарубежья – 1041 человек; детей и подростков в возрасте от 15 до 19 лет – 21792 человека, в том числе в страны дальнего зарубежья – 3208 человек.

Выезд детей² за пределы Российской Федерации может быть обусловлен различными причинами (туризм и отдых; лечение; обучение, в том числе в рамках обменов учащимися; участие в спортивных и культурных мероприятиях; постоянное или временное проживание с родителями в другом государстве; усыновление иностранными гражданами). По оценкам Федеральной миграционной службы России, ежегодно 30000 – 40000

¹ Выезд не в туристических целях.

² В соответствии с положениями Конвенции «О правах ребенка» (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990), а также Семейного Кодекса РФ, ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. В законодательстве ряда зарубежных стран, в отличие от российского, понятие «ребенок» размыто, и в большинстве случаев правовые институты ориентированы на юридическую трактовку «совершеннолетнее лицо» и «несовершеннолетнее лицо» с вытекающими из этих трактовок объемами правоспособности, дееспособности, обязанностями и ответственности. В большинстве стран Западной Европы совершеннолетним является лицо, достигшее 18 лет. В США, в зависимости от законов штата и полноты приобретаемых в связи с совершеннолетием прав и ответственности, совершеннолетним считается человек в возрасте от 18 лет до 21 года.

человек выезжают из России безвозвратно³. В 2013 г. выехало за рубеж на постоянное место жительства 26000 – 27000 российских граждан⁴. На конец 2014 г. 2 миллиона российских граждан состояло на консульском учете и постоянно проживали за границей⁵.

Российским законодательством предусмотрено несколько вариантов выезда несовершеннолетних лиц за рубеж:

- выезд ребенка в сопровождении обоих родителей. Для этого необходим загранпаспорт несовершеннолетнего лица. До 14 лет ребенок может не иметь собственного загранпаспорта. В этом случае его данные должны быть вписаны в паспорт одного из родителей. Эту запись можно сделать только в паспорте старого образца (выданного до 1 марта 2010 г.). В загранпаспорт нового образца запись с данными о ребенке внести нельзя. Также в паспорте родителей обязательно должна иметься фотография ребенка. Кроме того, для подтверждения родственных связей между родителями и ребенком необходимо свидетельство о рождении. Свидетельство о рождении должно содержать сведения, подтверждающие гражданство ребенка, либо иметь соответствующий вкладыш.

- выезд несовершеннолетнего лица с территории России с одним из родителей, когда согласие второго родителя не требуется⁶. Без нотариально оформленного согласия от второго родителя возможен въезд в Египет и Турцию. Если по каким-либо причинам разрешение от второго родителя получить невозможно, то требуется представить документ, подтверждающий это обстоятельство. Это может быть свидетельство о смерти второго родителя, справка из органов МВД России о невозможности определить местонахождение второго родителя или решение суда. При разных фамилиях у супругов требуется нотариально заверенная копия

³ Комментарий руководителя ФМС России К.О. Ромодановского «Российской газете» от 04.02.2014 г.

⁴ Комментарий руководителя ФМС России К.О. Ромодановского радиостанции газеты «Комсомольская правда» от 04.02.2014 г.

⁵ По данным МИД России.

⁶ Норма действует, если от второго родителя не поступало заявления о несогласии на выезд из России своих детей, оформленного в соответствии с положениями постановления Правительства России от 12 мая 2003 г. №273 «Об утверждении Правил подачи заявления о несогласии на выезд из Российской Федерации несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации». При наличии такого заявления проблема может быть разрешена в судебном порядке.

свидетельства о браке.

- **выезд ребенка в сопровождении третьих лиц.** Это случаи, когда, например, родственники берут ребенка с собой на отдых, или родители отправляют ребенка в детский лагерь (либо на экскурсию с группой). Для этого необходимо оформить доверенность на третье лицо от обоих родителей или от официального опекуна. Несовершеннолетний при этом должен иметь собственный загранпаспорт и нотариально заверенную копию свидетельства о рождении. В случае отсутствия второго родителя должен быть представлен документ о причинах отсутствия - нотариально заверенная копия документа: свидетельства о смерти родителя, справка из органов МВД России о невозможности определить местонахождения родителя. Иногда родители оформляют не доверенность на третье лицо, а согласие на выезд ребенка за границу без сопровождения. В данном случае ответственность за ребенка со стороны третьих лиц, которым доверено его сопровождение, минимальна.

- **выезд ребенка самостоятельно.** Право ребенка на выезд за рубеж может быть ограничено одним из родителей, опекуном, попечителем. В данном случае несовершеннолетний гражданин России должен иметь при себе паспорт и нотариально оформленное согласие от обоих родителей или официального опекуна с указанием срока выезда и государства (государств), которое (которые) он намерен посетить.

Из указанных вариантов выезда российских детей за границу ребенок наиболее уязвим в случае самостоятельного выезда или при сопровождении третьими лицами как в соответствии с российским законодательством, так и с точки зрения законов страны въезда и пребывания ребенка.

Наиболее распространенными нарушениями при выезде детей из Российской Федерации являются:

- предоставление на пропускном пограничном пункте в качестве документа для детей до 14 лет не оригинала, а ксерокопии свидетельства о рождении;
- отсутствие вкладыша или штампа о гражданстве в свидетельстве о

рождении ребенка;

- отсутствие заграничного паспорта у ребёнка, достигшего 14 лет;
- отсутствие нотариально оформленного согласия от одного родителя (представителя) с указанием страны и срока выезда для подростков 14-18 лет, путешествующих самостоятельно;
- отсутствие фотографии ребёнка, вписанного в заграничный паспорт родителя (для детей старше 7 лет);
- отсутствие у сопровождающего лица нотариально оформленного согласия от родителей, усыновителей, опекунов или попечителей ребёнка на выезд за границу с указанием срока выезда и государства (государств), которое (которые) он намерен посетить. Достаточно доверенности от одного из родителей, если от другого не поступило заявление о несогласии на выезд из России несовершеннолетнего гражданина.

В соответствии с положениями ст.10 Конвенции «О правах ребенка»⁷, заявления ребенка или его родителей на въезд в государство–участник Конвенции или выезд из страны с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом.

На основании положений Конвенции «О правах ребенка» государства-участники Конвенции принимают меры для борьбы с незаконным перемещением и невозвращением детей из-за границы, с похищением детей, торговлей детьми, их контрабандой в любых целях и в любой форме. С этой целью государства-участники содействуют заключению двусторонних или многосторонних соглашений.

В целях пресечения правонарушений, связанных с российскими детьми и приемными родителями, Российская Федерация 31 мая 2011 г. присоединилась к Конвенции «О гражданско-правовых аспектах международного похищения детей»⁸. Являясь государством, присоединившимся к Конвенции, Россия имеет право считать вывезенного

⁷ Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990.

⁸ Федеральный закон от 31.05.2011 № 102-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей».

за пределы ее территории ребенка похищенным, если:

- ребенок проживал в России или в иной другой стране-участнице Конвенции. При этом гражданство ребенка и родителей не имеет значения и не учитывается при вынесении решения о его возвращении;
- ребенок был перемещен за рубеж или проживает за границей с нарушением прав опеки, при условии, что эти права эффективно осуществлялись в отношении ребенка до его перемещения с территории России;
- ребенок не достиг 16-летнего возраста.

Конвенция устанавливает процедуру возвращения ребенка. В соответствии со ст. 6 Конвенции, государство назначает центральный орган, который принимает меры для обнаружения местонахождения ребенка и организации его возвращения. Согласно Постановлению Правительства России № 1097 от 22.12.2011 г. центральным органом в Российской Федерации является Министерство образования и науки.

Конвенция содержит ряд ограничений на возвращение детей домой. Так, в удовлетворении заявления о возвращении ребенка суд может отказать, если с момента его похищения прошло более 1 года, и ребенок адаптировался к новой среде (ст. 12 Конвенции). Имеются и другие ограничения (ст. 13, 20 Конвенции). Кроме этого, Конвенция не подлежит применению, если государство, в котором находится ребенок, не признало Россию в качестве участницы Конвенции. По состоянию на 2013 г. только 29 стран из 90 признали Россию участницей Конвенции.

Ребенок, родители которого проживают в различных государствах, имеет право поддерживать с ними связь на регулярной основе. С этой целью государства - участники Конвенции уважают право ребенка и его родителей покидать страну, включая собственную, и возвращаться в неё⁹.

⁹ Конвенцию ООН о правах ребенка СССР подписал 26 января 1990 г., ратифицировал 13 июня 1990 г. Правительство России 23 августа 1993 г. приняло Постановление № 848 «О реализации Конвенции ООН о правах ребёнка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей». Правительство Российской Федерации Постановлением № 1977 от 23 октября 1993 года утвердило Положение «О Комиссии по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации по обеспечению выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации».

Вопросы, связанные с усыновлением детей и их выездом за пределы Российской Федерации

Положения Конвенции «О правах ребенка» дают право иностранным гражданам, которые по какой-либо причине не могут усыновить ребенка в своей стране, обращаться в компетентные органы государственной власти как своей страны, так и Российской Федерации с просьбой о рассмотрении вопроса об усыновлении (удочерении) детей.

Принять российского ребенка в семью иностранный гражданин может путём: усыновления (удочерения), оформления опеки (попечительства), создания патронатной семьи, создания приемной семьи, принятия ребенка на временное воспитание с последующим возвратом в Российскую Федерацию.

По данным Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, приведенным в докладе «Основные статистические данные по вопросам защиты прав детей за период с 2009 по 2014 гг.», **иностранцами гражданами усыновлено:**

- в 2012 г. – 2064 человека,
- в 2013 г. – 1488 человек,
- в 2014 г. – 1052 человека.

В том числе детей-инвалидов:

- в 2012 г. – 171 человек,
- в 2013 г. – 68 человек,
- в 2014 г. – 83 человека.

Усыновлено гражданами США:

- в 2012 г. – 646 человек,
- в 2013 г. – 25 человек,
- в 2014 г. – 14 человек.

В том числе детей-инвалидов:

- в 2012 г.-71 человек,
- в 2013 г.- 3 человека,
- в 2014 г. – 7 человек.

Усыновление российских детей иностранными гражданами, порядок усыновления и выезда детей за рубеж регулируются двусторонними договорами о сотрудничестве в области усыновления детей между Российской Федерацией и иностранным государством, граждане которой претендуют на статус приемных родителей.

13 июля 2011 г. Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров и госсекретарь США Х. Клинтон подписали соглашение об усыновлении детей¹⁰. Соответственно, был принят федеральный закон о ратификации данного соглашения¹¹.

Также были заключены договоры об усыновлении с другими государствами, в том числе:

- Договор о сотрудничестве в области усыновления детей и соглашение о создании комиссии по защите прав детей в семейных конфликтах, подписанный по итогам заседания Российско-французской межправительственной комиссии¹²;

- Договор об усыновлении между Российской Федерацией и Королевством Испания от 9 июля 2014 г., ратифицированный 8 марта 2015 г.¹³;

- Договор об усыновлении между Российской Федерацией и Республикой Италия, подписанный 6 ноября 2008 г. и ратифицированный сторонами 9 ноября 2009 г.¹⁴

Однако в свете имевших место происшествий с российскими детьми за рубежом в приемных семьях, а также в семьях российских граждан,

¹⁰ «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей» (Заключено в г. Вашингтоне 13.07.2011). Действие данного документа было прекращено 1 января 2014 года по инициативе Российской Федерации (Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ).

¹¹ Федеральный закон от 28.07.2012 № 150-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей».

¹² Глава 2-я «Итоговый документ 16 заседания российско-французской комиссии по вопросам двустороннего сотрудничества глав правительств» от 18.11.2015 г.

¹³ Распоряжение Правительства России о подписании договора между Российской Федерацией и Королевством Испанией о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей от 9 июня 2014 г. № 1000.

¹⁴ Распоряжение Правительства России № 1628-р от 6 ноября 2008 г. «О подписании договора между Российской Федерацией и Итальянской Республикой о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей».

постоянно или временно проживающих за границей, возникают вопросы соблюдения прав таких детей.

В частности, нарушается право ребенка оставаться со своими родителями при пребывании в иностранном государстве, при нахождении в иностранных дошкольных учреждениях, при обучении в школе или колледже, а также право общаться с родителями на своем родном языке. Отмечен целый ряд случаев, когда властями страны проживания ребенка проводилось изъятие детей как у российских, так и у иностранных граждан, иногда даже без наличия судебного решения, по личному усмотрению должностных лиц иностранного государства¹⁵.

Резонансными стали дела Димы Яковлева, погибшего в машине своего приемного отца от удушья и жары (США, 2008 г.); Ивана Скоробогатова, погибшего от побоев своих приемных родителей и истощения (США, 2009 г.); Максима Кузьмина, погибшего вследствие несчастного случая (США, 2013 г.); Артема Савельева, приемная мать которого не справилась со своими обязанностями и вернула ребенка в Россию (США, 2010 г.); Дениса Хохрякова, вывезенного родителями в Доминиканскую Республику и брошенного ими в этой стране (2007 г.).

Следует также отметить дело Антона Салонен (российское и финское гражданство), вывезенного финским отцом из России в багажнике дипломатической машины, принадлежащей Генеральному консульству Финляндии в Санкт-Петербурге (2009 г.); дело изъятых в Финляндии у Анастасии Завгородней (российское и финское гражданство) четырех малолетних детей; изъятие социальной службой Финляндии 6-летнего сына и 5-летней дочери у Альбины Касаткиной (российское гражданство) (Республика Финляндия, 2012 г.); дело актрисы театра и кино Натальи Захаровой (российское гражданство, супруг гражданин Франции), в отношении которой французским судом было принято решение об изъятии

¹⁵ Также есть случаи, когда родители-иностранцы возвращают усыновленных детей обратно в Россию. Основными мотивами возвращения детей, по мнению приемных иностранных семей, являются неблагоприятный внешний вид ребенка, заторможенное развитие, асоциальное поведение, проблемы со здоровьем, неблагоприятная наследственность, негативное влияние приемного ребенка на родных детей, неуверенность в собственной компетентности в качестве приёмного родителя.

дочери (1999 г.).

В ответ на многочисленные нарушения прав российских детей и их родителей за рубежом российской стороной было принято решение о внесении поправок в законодательство. 17 декабря 2012 г. депутаты Государственной Думы Е.Ф. Лахова и Е.В. Афанасьева выступили с инициативой запретить американским гражданам усыновлять российских детей-сирот. 28 декабря 2012 г. соответствующий закон был подписан Президентом России и вступил в действие с 1 января 2013 г.¹⁶

Реакцией на действия российской стороны было направление Европейским судом по правам человека в адрес органов власти Российской Федерации 4 ноября 2013 г. 23 жалоб граждан США, которым отказали в усыновлении детей из России.

По данным уполномоченного по правам ребенка в России П.А. Астахова список детей, не усыновленных после принятия «закона Димы Яковлева», состоит из 259 человек. Гражданами ряда иностранных государств (в том числе США) предпринимаются попытки обойти действующее законодательство России и использовать предусмотренные законом возможности. Например, вступление в брак иностранного гражданина (гражданки) с гражданином (гражданкой) России. Кроме этого, основанием для наделения ребенка правами лица как иностранца является его рождение на территории иностранного государства, несмотря на то, что отец и мать могут быть гражданами России¹⁷.

Исп.: Силуков Владимир Валерьевич, т. 8 (495) 697-98-07.

¹⁶ Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. №272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» (Четвертая статья закона касается запрета на усыновление сирот) - т.н. «закон Димы Яковлева».

¹⁷ Пример: Законодательство о гражданстве США основывается на Разделе 8 Свода законов США №№1401 – 1409 от 1986 г., когда гражданство США приобретается по праву рождения ребенка на территории США независимо от гражданства родителей ребенка.