

ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

ШЕНГЕН СКОРЕЕ ЖИВ, ЧЕМ МЕРТВ?

О.Ю. Потемкина, Ю.В. Паукова

МОСКВА, СЕНТЯБРЬ 2016

Авторский коллектив:

Ольга Юрьевна Потемкина

доктор политических наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, профессор факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова

Юлия Викторовна Паукова

кандидат юридических наук, государственный гражданский служащий Федеральной миграционной службы РФ (2008 -2016, в том числе с ноября 2012 г. по август 2016 г. – заместитель начальника управления – начальник отдела, заместитель начальника Управления по вопросам гражданства, заместитель начальника Управления по вопросам гражданства и видов на жительство Федеральной миграционной службы РФ)

Содержание

Миграционное давление на шенгенские границы.....	3
Сухопутный восточный путь.....	5
Шенгенский кодекс о границах и его реформа.....	6
Шенген и солидарность: позиции государств-членов	8
Границы, миграция и безопасность.....	11
Цена восстановления пограничного контроля: убытки материальные и моральные	13
Спасение Шенгена — сохранение целостности Шенгенской зоны	15
Дорожная карта Комиссии ЕС по восстановлению шенгенской системы.....	17
Что значат для России современные вызовы Шенгену	20

Длинные очереди на пограничных переходах, необходимость предоставлять документы иммиграционным властям, ограничения свободы передвижения – обо всем этом европейцы совсем недавно вспоминали, лишь когда путешествовали за пределы ЕС. Но в условиях разрастающегося миграционного кризиса и повышения угрозы терроризма отношение к шенгенскому режиму как одному из главных достижений европейской интеграции, которое надо сохранить и защитить любой ценой, начало понемногу меняться. Страны ЕС стали восстанавливать пограничный контроль.

Так, Швеция и Дания вынуждены были отказаться от свободы пересечения грани-

цы, даже несмотря на то, что пользовались ею еще задолго до Шенгена. Число прибывающих в ЕС соискателей убежища не кажется уж очень большим в сравнении с тем потоком, который вынуждены принимать страны-соседи Сирии. Однако хаос неуправляемых миграционных волн, а также стремление мигрантов выбрать всего несколько стран конечным пунктом своего путешествия нанесли удар по солидарности государств-членов и их традиционному либеральному подходу к предоставлению убежища. Ни одно из государств ЕС не может урегулировать миграционный кризис в одиночку, но они воспользовались возможностью защититься от угроз безопасности, восстановив контроль на границах.

Миграционное давление на шенгенские границы

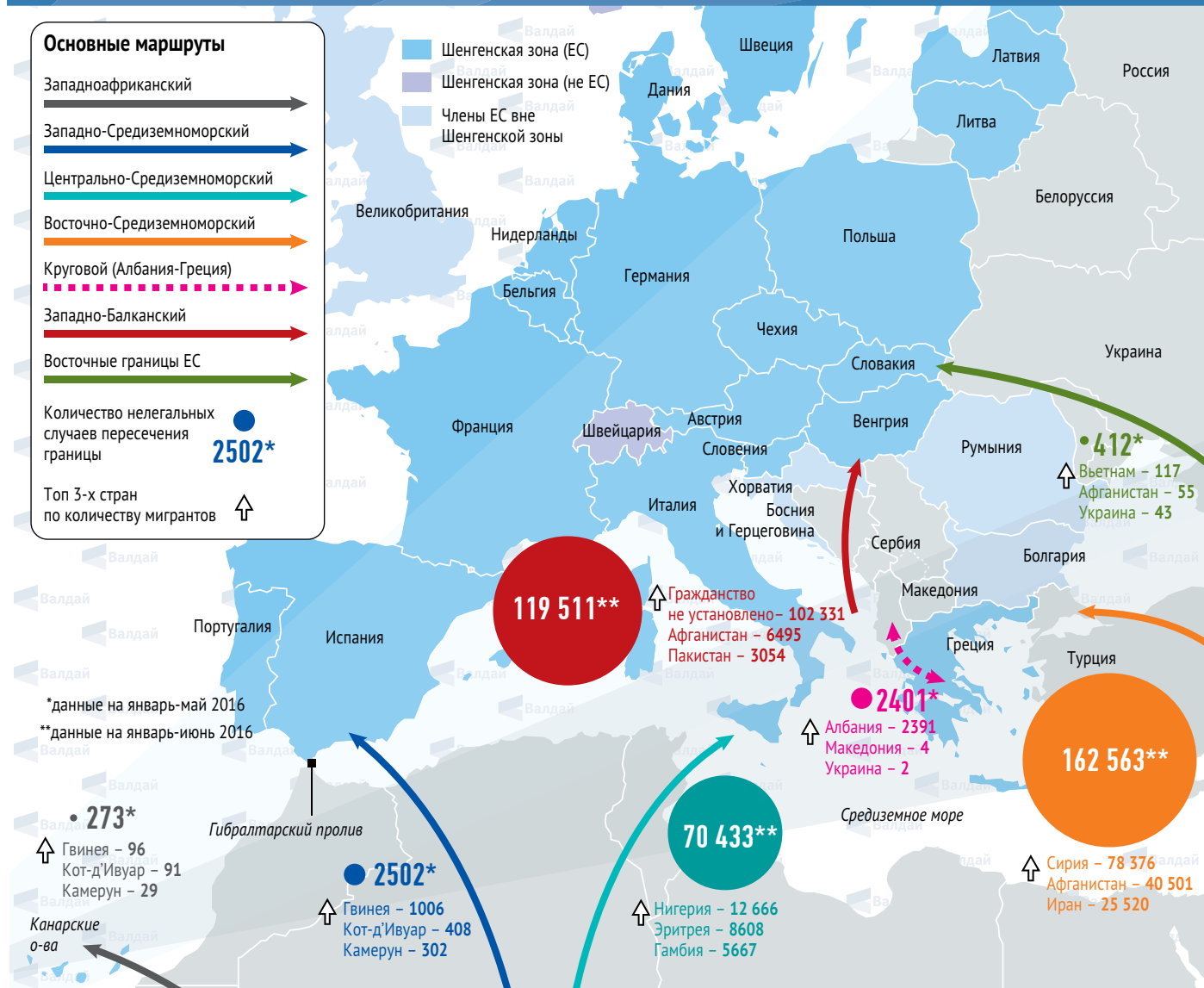
По данным агентства ЕС по безопасности внешних границ Frontex, в 2015 году в Европу прибыл один миллион мигрантов, при этом государства-члены заявили о 1 млн и 820 тыс. попытках нелегального пересечения границы, что в шесть раз больше, чем в 2014 году.

На первое место по числу задержанных при пересечении границы вышел восточно-средиземноморский маршрут, пролегающий, главным образом, через греческие острова в Эгейском море – 885 тыс. 400 человек, 90% которых пришлось на вторую половину 2015 года. Граждане Сирии составили самую большую долю приехавших, хотя к концу года значительно выросло и число афганцев, а также и иракцев. 764 тыс. нелегальных пересечений было зафиксировано на западно-балканском маршруте, в основном на границах Венгрии и Хорватии с Сербией.

В 2015 году число мигрантов, использовавших центрально-средиземноморский маршрут, сократилось на 10%, составив 154 тыс., что объясняется тем обстоятельством, что сирийцы переориентировались на восточно-средиземноморский маршрут. В то же время выросло на 42% и число мигрантов из Восточной и Западной Африки, в основном эритрейцев. Рекордный спрос у мигрантов на услуги по достижению побережья Европы вызвал и резкий рост предложений по обеспечению морских путешествий. В 2015 году было задержано на 20% больше контрабандистов, чем год назад, среди них – марокканцы, испанцы, албанцы и сирийцы. В некоторых случаях, особенно на центрально-средиземноморском пути, контрабандисты угрожали пограничным службам и спасателям.

В результате заключения соглашения между Турцией и ЕС в марте 2016 года,

ОСНОВНЫЕ МИГРАЦИОННЫЕ МАРШРУТЫ В ЕС (МОРСКИЕ И СУХОПУТНЫЕ)



Источник: данные FRAN и JORA на 07.07.2016. Указанные данные - это зарегистрированные случаи нелегального пересечения границы, а не количество нарушителей. В настоящее время ни одна система в ЕС не может зафиксировать движения каждого человека, являющегося нелегальным пересечением границы. Поэтому невозможно установить точное количество человек, нелегально пересекших границу



вкупе с ужесточением контроля на границе Греции и Македонии, а также начавшейся в феврале операцией НАТО в Эгейском море, за первое полугодие было отмечено резкое сокращение числа мигрантов, прибывающих в Грецию. После того, как значительно сократился транзит из Греции в Македонию, количество задержаний на западно-балканском маршруте уже в апреле 2016 года упало на 90% по сравнению с предыдущим месяцем.

Такая статистика позволила главе Frontex Фабрису Леггери впервые за время миграционного кризиса выразить осторожный оптимизм и надежду на то, что ЕС в состоянии справиться с регулированием миграционных потоков¹. С 1 мая на данном маршруте ежедневно фиксируется в среднем 47 нелегальных пересечений границы ЕС, тогда как до начала марта – 1740.

Тем временем в марте 2016 года, по окончании сезона штормов в Средиземном море, число мигрантов, приплывающих к берегам Италии, удвоилось по сравнению с зимними месяцами. На центрально-средиземноморском пути были замечены представители стран Черной Африки – Нигерии, Сомали и Гамбии, традиционный контингент этого маршрута. Признаков массового перемещения мигрантов с заблокированного восточно-средиземноморского пути пока не наблюдалось, но такая возможность не исключается. К концу мая появились новые тревожные сигналы о массовой гибели мигрантов на пути к итальянским берегам. Именно такие сообщения стали предвестниками миграционного кризиса год назад. Всего же, по оценкам Международной организации по миграции, за первую половину 2016 года по морю до европейских берегов добрались более 238 тыс. человек².

Сухопутный восточный путь

Ситуация на восточной границе ЕС уже долгое время считалась спокойной. Однако в 2015 году возник новый маршрут переправки мигрантов в ЕС – так называемый арктический путь. Он пересекал границы России с Финляндией и Норвегией. Основной поток мигрантов направлялся из российского Никеля в Норвегию через пограничный пункт Стурскуг, здесь в 2015 году было отмечено небывалое увеличение заявлений об убежище – более 5200. Люди пересекали норвежскую границу главным образом на велосипедах, так как пеший переход не разрешается, а водители, перевозящие

пассажира без документов, подвергаются штрафам.

До середины октября 2015 года большинство ищущих убежище были сирийцами, но впоследствии к ним добавились и представители других национальностей, а уже в ноябре первенство по пересечению норвежской границы держали афганцы. В 2015 году зафиксировано более 2 тыс. случаев использования арктического пути для проникновения в Шенгенскую зону. С декабря 2015 года российские пограничники закрыли пропускные пункты для транзитных мигрантов без шенгенской визы. Поток сместился к российско-финской

¹ Frontex. *Western Balkans Quarterly/ January-March 2016*. P.6

² Libya: *Migration and Assistance Overview 1-16 July 2016*, P.

границе. После того, как был введен запрет и на пересечение границы на велосипеде, мигранты стали покупать машины и сами садились за руль.

В результате встреч и переговоров лидеров Норвегии, Финляндии и России арктический путь был перекрыт с российской стороны на пропускных пунктах Салла и Лотта, расположенных на северном участке (в Лапландии) российско-финской границы. С апреля 2016 года в течение шести месяцев границу Финляндии на этом участке могут пересекать лишь граждане России и Белоруссии.

Несколько факторов способны изменить в перспективе направление миграционных потоков и давление на шенгенские границы. Прежде всего, сирийцы составляют большинство ищущих убежище в ЕС, поэтому в случае прекращения военных действий в Сирии масштабы миграционного кризиса могут сократиться. Любая же его эскала-

ция способна увеличить поток беженцев. С другой стороны, страны, расположенные по западно-балканскому пути (от Австрии до Македонии), закрыли границы мигрантам, по крайней мере, до конца 2016 года, хотя в большинстве случаев продолжают пропускать сирийцев.

Изменение ситуации в Ливии также может оказать существенное влияние на масштаб и направление миграционных потоков. Для сирийцев становится труднее использовать путь через Ливию, так как соседние страны стали требовать визы. Эскалация военных действий в Ливии или полный коллапс экономики страны увеличит возможности для контрабандистов, зарабатывающих на переправке людей и использующих эту страну для транзита из центральной части Африки. Положение в странах исхода мигрантов, особенно в Западной Африке, также способно повлиять на масштаб миграционных потоков.

Шенгенский кодекс о границах и его реформа

Современный режим пересечения внешних и внутренних границ ЕС был учрежден Шенгенским соглашением 1985 году пятью странами: Бельгией, Францией, Германией, Люксембургом и Нидерландами. Оно действовало вне правовых рамок Сообщества до 1999 года. В 1990-м те же страны подписали второе соглашение или Конвенцию о применении Шенгенского соглашения, в соответствии с которой обязались снять контроль на границах внутри ЕС и установить совместную систему контроля над пересечением внешней границы.

20 марта 1995 года, после соответствующей подготовки национальных зако-

нодательств и технических процедур, погранконтроль был отменен. К 1999 году все государства-члены присоединились к шенгенской системе пограничного контроля (кроме Великобритании и Ирландии, хотя они участвуют в шенгенском полицейском сотрудничестве). Членами Шенгена стали и страны, не входящие в ЕС – Исландия, Норвегия, Лихтенштейн и Швейцария. К концу 2007 года в Шенген вошли и вступившие в 2004 году новые страны ЕС, участники последних расширений Евросоюза (2007 и 2013 годы) в эту зону пока не допущены.

В принятом в 2006 году регламенте, учреждающем Шенгенский кодекс о грани-

цах, были кодифицированы все законодательные акты и постановления, объединенные в Шенгенские правила (*Schengen acquis*), в том числе и Шенгенские соглашения, которые прекратили свое действие по части порядка пересечения границ. В регламент были включены положения: 1) о контроле на внешних границах ЕС, 2) об отмене контроля на внутренних границах (и его временном восстановлении), 3) о полицейском контроле в приграничных зонах. Шенгенский кодекс – неотъемлемая часть права ЕС, поэтому всякие заявления политиков о его неисполнении или выходе из Шенгена в одностороннем порядке следует рассматривать лишь как блеф. Национальные пограничные службы продолжают охранять свой участок границы, но при этом обязаны руководствоваться общими положениями Шенгенского кодекса.

В Шенгенском кодексе изначально были прописаны условия, при которых контроль на внутренних границах Евросоюза может быть восстановлен, причем подчеркивалось, что эта мера применима лишь в исключительных случаях, на определенный период времени и после предварительных консультаций. Во-первых, государства-члены могут восстановить контроль для обеспечения национальной безопасности, что они и проделывали регулярно. Так, Польша с 4 июля по 2 августа 2016 года ввела пограничный контроль для обеспечения безопасности участников саммита НАТО в Варшаве.

Во-вторых, восстановление контроля возможно и в непредвиденных случаях, когда государство-член считает, что при наличии угрозы национальной безопасности сделать это следует в срочном порядке. Часто причиной восстановления контроля становились террористические акты. К соответствующим статьям шенгенского законодательства

обращалась Франция после взрывов в Париже в 1996-м и в 2015 годах. Наконец, страх распространения по Евросоюзу нелегальных мигрантов из Северной Африки в апреле 2011 года вынудил государства-члены, прежде всего Францию, ввести частичную проверку проездных документов лиц из Туниса, прибывающих из Италии.

Ссора между Францией и Италией, недовольной задержками тунисцев на границе, разрешилась довольно быстро, но дала толчок реформе Шенгенского кодекса в условиях противостояния институтов ЕС и государств-членов. Масла в огонь разногласий относительно методов управления Шенгенской зоной добавило и решение Дании временно ввести в мае 2011 года таможенный контроль на границе с Германией. Попытки нескольких стран ЕС, прежде всего Франции и Дании, реформировать Шенген, усилив при этом межправительственный элемент в его управлении, потерпели провал. В конце концов, не в последнюю очередь под давлением Европарламента, комиссия получила больше полномочий в контроле над функционированием шенгенского пространства и принятии решения об оправданности восстановления пограничного контроля. Поправки к Кодексу вступили в силу в 2013 году, они четко обозначили условия, при которых государства-члены могут прибегнуть к подобной мере, а также установить временные ограничения для закрытия границы. Таким образом, реформа завершилась укреплением наднационального компонента в управлении Шенгеном.

В соответствии с компромиссным решением, государства-члены Шенгена получили право восстанавливать контроль на внутренних границах в исключительных случаях, когда налицо провал в политике и практике какого-либо из государств в охране участка

общей границы ЕС. Контроль может быть введен на шесть месяцев с продлением несколько раз до двух лет. Однако это самая крайняя мера, которая вводится, лишь если исчерпаны все другие возможности исправления ситуации, например, привлечение агентства Frontex. Соответствующее же решение принимается Советом ЕС с подачи Еврокомиссии, а не единолично государствами-членами. По инициативе Европарламента было принято положение о том, что миграция не должна рассматриваться в качестве угрозы внутренней безопасности, равно как и пересечение границы большим числом граждан третьих стран.

Исключительные обстоятельства, при которых функционирование пространства без внутренних границ подвергается серьезному риску вследствие постоянных и продолжительных сбоев в охране внешней границы ЕС, были сформулированы в ст.29 Шенгенского кодекса. Именно на положении этой статьи опирался Совет ЕС в декабре 2015 года, когда выступил с предложением о сохранении целостности Шенгенского пространства посредством восстановления внутреннего пограничного контроля несколькими государствами-членами «на определенных участках границы» сроком до двух лет.

Шенген и солидарность: позиции государств-членов

Временно закрывая границы, государства-члены в основном придерживались законного порядка, руководствуясь соответствующими статьями Шенгенского кодекса, который наделяет Еврокомиссию полномочиями контролировать этот процесс на предмет его оправданности и пропорциональности. Тем не менее, их действия по принципу домино вызвали множество опасений и тревожных высказываний политиков, которые подхватили СМИ. Оправданы ли были эти опасения?

Большинство стран ввели контроль на небольших участках внутренних границ и в определенных пунктах пропуска. Германия закрыла границу с Австрией, но не с остальными соседними странами. Для Австрии главным источником беспокойства была граница с Венгрией, но все же она восстановила контроль и с Италией, Слове-

нией и Словакией, оставив, однако, открытой границу со Швейцарией. Норвегия проинформировала Совет и Комиссию 25 ноября 2015 года о том, что может закрыть морскую, сухопутную и воздушную границы, но потом поставила под контроль только паромное сообщение. Словения перекрыла лишь границу с Венгрией. Швеция восстановила контроль в нескольких гаванях и на Эресуннском мосту, соединяющем страну с Данией. Лишь Франция и Мальта (вопрос – ниже) закрыли свои границы по всему периметру из соображений национальной безопасности.

Почему не последовали их примеру остальные члены Шенгена? Исландия, Португалия и Испания не испытали серьезного ущерба от наплыва мигрантов. У Греции вообще нет сухопутной границы с шенгенскими странами (хотя нет ее и у Мальты). Из семи стран Центральной Европы только в Венгрии

значительное число ищущих убежище подали ходатайства и пытались проследовать транзитом в Австрию, пока правительство Виктора Орбана не распорядилось выстроить забор из колючей проволоки на границе с Сербией и Хорватией. Поэтому здесь свобода передвижения сохранилась.

Шесть шенгенских стран (Бельгия, Дания, Финляндия, Люксембург, Нидерланды и Швейцария) к концу 2015 года испытывали значительное миграционное давление, но они воздержались от закрытия границ. Лишь Бельгия и Нидерланды усилили полицейские наряды в приграничных зонах. В этих странах экономические и практические резоны поначалу возобладали над опасениями, заставившими некоторые государства ЕС прибегнуть к крайним мерам. Систематические проверки на магистралях между Антверпеном и Нидерландами, на границах вблизи Базеля и Женевы могли создать заторы, в которых застряли бы люди, ездившие на работу на машинах. Таким образом, паника среди шенгенских стран была несколько преувеличена высказываниями политиков и СМИ: те, кто восстанавливал контроль, делали это с целью не столько сократить количество поданных заявлений об убежище, сколько перекрыть транзит мигрантов через свою территорию. Единственным исключением была Франция, которая продолжила контроль в период чрезвычайного положения после террористических актов в Париже в ноябре 2015 года.

Все же в феврале 2016 года Бельгия временно установила пограничный контроль с Францией в ответ на решение Парижа разрушить лагерь мигрантов «джунгли Кале» из-за опасений, что лишившиеся жилья люди устремятся в Бельгию. Министр внутренних дел Франции Бернар Казнев на-

звал это решение странным, но ответных действий не было.

Из новых стран ЕС лишь Словения восстановила контроль на короткий период с Австрией. Хотя Австрия закрыла границу со Словакией и Венгрией, они не предприняли зеркальных мер. Страны же Центральной и Восточной Европы, не сразу по вступлении в ЕС получившие право доступа в Шенген, дорожили отсутствием пограничного контроля и опасались долговременных последствий дестабилизации шенгенской системы.

Особый интерес представляет позиция Венгрии, правительство которой подверглось суровой критике за недоброжелательное отношение к ищущим убежище и использовавшим страну для транзита вглубь Евросоюза. Премьер-министр Виктор Орбан объявил о гибели Дублинской системы приема беженцев, но при этом настаивал на том, что шенгенское пространство без пограничного контроля вполне живо. Решение венгерских властей построить забор на границе для защиты от беженцев было воспринято Еврокомиссией весьма критично. Однако эти заграждения выстраивались не с шенгенскими странами, а по внешней границе Шенгенской зоны – с Хорватией, Сербией, Македонией и Румынией. Было лишь одно исключение: Венгрия грозила выстроить заграждение и внутри Шенгена – на границе со Словенией, но вскоре официально было объявлено, что это всего лишь земляные работы. Таким образом, даже венгерские власти, известные своей жесткой оппозицией миграционной политике ЕС, не решились на открытое нарушение Шенгенского кодекса и принципа свободы передвижения³.

³ *Internal border controls in the Schengen area: is Schengen crisis-proof? Study for the LIBE Committee. 30 June 2016. P.15*

Важность Шенгена для стран ЦВЕ продемонстрировало совместное заявление Вышеградской группы от 3 декабря 2015 года. Премьер-министры Чехии, Венгрии, Польши и Словакии подтвердили, что считают Шенген ключевым достижением европейской интеграции и ее символом. «Мы подчеркиваем необходимость уважать шенгенские правила и заявляем о своей открытости обсуждать, как можно их усовершенствовать. Функционирование Шенгена и сохранение свободы передвижения не являются предметом разногласий и должны оставаться ключевой целью всех государств-членов, как и институтов ЕС»⁴. Вышеградцы предложили даже создать группу «друзей Шенгена» как платформу для открытых и продуктивных дискуссий.

В то же время Еврокомиссия была встревожена планами Австрии построить заграждения на границе с Италией в районе пограничного перевала Бреннер. Это никак не входило в планы возвращения к нормальному функционированию шенгенской зоны к концу 2016 года. Альпийский путь – главный транспортный коридор, связывающий север и юг европейского континента, ежедневно по нему проезжают 2 тыс. грузовиков и 15 тыс. легковых машин. Посредством межправительственных переговоров Италия и Австрия уладили вопрос, пообещав друг другу усилить патрулирование полицейскими силами поездов в приграничных регионах. Австрия ввела дополнительные проверки на границе, но таким образом, чтобы не препятствовать движению через перевал и не наносить ущерба передвижению граждан и товаров. Даже Норберт Хофер, кандидат в президенты от Австрийской

партии свободы, в одном из своих интервью, несмотря на резкую критику европейской политики убежища, специально отметил, что не желает выхода своей страны из Шенгена и выступает за шенгенское пространство без границ, но с укрепленными внешними рубежами. Только в случае, если такая модель не работает, заявил Хофер, национальным правительствам приходится обеспечивать безопасность собственных границ.

Таким образом, позиции стран ЕС по вопросу сохранения Шенгена не демонстрируют тех же противоречий, что миграционная политика и политика убежища в целом, например, вопрос квот на прием ищущих убежище или реформа Дублинского регламента. Тем не менее, очевидно, что миграционный кризис привел и к кризису солидарности в Евросоюзе, что не могло не повлиять на решения национальных государств временно ввести пограничный контроль.

В начале февраля 2016 года восстановлению солидарности была посвящена неформальная встреча министров внутренних дел стран ЕС с участием Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности Федерики Могерини. Она получила заверения в поддержке, координации и европейских подходах к решению проблем. Однако чем больше на разных встречах говорят о солидарности, тем меньше государства-члены проявляют ее на практике.

Внутри Евросоюза сформировались две группы. В центре первой – Австрия, Венгрия и Словакия, которые занимают самую пессимистическую позицию относительно возможности урегулировать миграционный кризис и поэтому предпочли бы решать его самостоятельно, без огляд-

⁴ Joint Statement of the Visegrad Group Countries <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204>

ки на партнеров из ЕС. Австрия и Венгрия открыто обвиняют Грецию в невыполнении обязательств по охране границы. Получается, что эти государства-члены своеобразно понимают солидарность: ее должны проявить Италия и Греция, не выпуская ищущих убежище со своей территории и защищая, таким образом, остальные шенгенские страны от наплыва мигрантов.

Другие государства во главе с Германией и Францией призывают найти «европейское» решение проблемы и надеются, в частности, что Греции в конце концов удастся повысить эффективность приема беженцев, что позволит отказаться от идеи восстановления пограничного контроля внутри ЕС на длительный срок. Австрия же сердито отреагировала на заявление Ангелы Меркель о том, что не следует бросать Грецию одну перед лицом миграционного кризиса. «Проблема в том, – заявила канцлер, – что Австрия действует единолично. Ответственность же Германии в том, чтобы

решать проблему всем вместе, а не за счет одной единственной страны». В этом суть позиции Меркель: несмотря на жесткую критику, Германия вынуждена продолжать играть роль главной страны Евросоюза, выступать от его имени и следовать политической линии ЕС, даже вопреки недовольству собственного населения.

Франция разделяет германскую позицию и поддерживает Меркель. Об этом заявил президент Франсуа Олланд, подтвердив 7 апреля 2016 года на встрече с канцлером в Меце, что Париж и Берлин «двигаются в одном направлении». В том, что касается выполнения принятых решений, двустороннее партнерство остается главным стержнем европейской политики, подчеркнули Меркель и Олланд. Разработанная ими совместная программа урегулирования миграционного кризиса, по существу, повторяет все предложения Комиссии, включая «сохранение фундаментальных принципов шенгенской зоны»⁵.

Границы, миграция и безопасность

В политической риторике и общественном мнении миграция оказалась тесно связанной с терроризмом. На фоне возрастающего миграционного давления террористические акты во Франции и Бельгии усилили серьезные опасения европейцев в том, что сетевой бизнес контрабандистов, маршруты нелегальной миграции могут быть использованы боевиками и террористическими организациями.

На протяжении нескольких лет Европол предупреждал, что террористы могут использовать в своих целях ресурсы нелегальных перевозчиков мигрантов

для проникновения в ЕС. Хотя прямых доказательств наличия такой связи не было обнаружено, некоторые события указывали на такие возможности. В ходе расследования террористических актов 13 ноября 2015 года в Париже полиция обнаружила, что двое террористов попали в ЕС через Грецию в потоке сирийских беженцев. По данным, представленным министром внутренних дел Германии Томасом де Мезьером, из 5 тысяч европейцев,

⁵ *Bulletin Quotidien Europe*. № 11527, 8.04.16

уехавших воевать в Сирии, 400 уже вернулись домой⁶.

Начать систематические проверки пассажиров в европейских аэропортах, прибывающих из «горячих точек» и мест вооруженных конфликтов, уже сразу после террористического акта в Париже в январе 2015 года призывал министр внутренних дел Франции Казнев. Комиссия и Совет некоторое время проявляли колебания. Помимо серьезных политических издержек – посягательств на свободу передвижения, дискриминации граждан ЕС по принципу их внешнего вида и происхождения, предвиделись еще и чисто технические трудности: длинные очереди в аэропортах, расходы на зарплату многочисленных контролеров и установку специального оборудования.

Сомнения исчезли после террористического акта в Брюсселе в марте 2016 года. Уже в июне Совет ЕС согласовал с профильным комитетом Европарламента поправки к Шенгенскому кодексу о границах, позволяющие установить систематический и обязательный контроль за гражданами ЕС посредством поиска информации в европейских (Шенгенская информационная система) и международных (система Интерпола) полицейских базах данных. До этого подобным образом осуществлялся контроль лишь за гражданами стран, не входящих в Евросоюз.

Правда, было принято несколько оговорок, позволяющих смягчить контроль в случае, например, если систематические проверки приведут к слишком долгому ожиданию пересечения границы. Кроме того, специфические критерии отслеживания потенциальных джихадистов могут быть применены лишь на морских и сухопутных границах, но не в аэропортах – во всяком случае, на период до полугода, пока поправки вступят в силу – чтобы

осуществить необходимую адаптацию инфраструктуры воздушных гаваней.

Ряд политиков и политических партий настаивают не только на реформе Шенгенского кодекса для усиления охраны внешней границы ЕС, но и на полном восстановлении пограничного контроля внутри ЕС. В феврале 2016 года группа депутатов Европарламента, представители фракции «Европа наций и свобод», выступила с проектом резолюции, осуждающей инертность Евросоюза в противодействии терроризму и требующей «немедленной и решительной приостановки Шенгенских соглашений». В заявлении для прессы в апреле 2016 года Николя Бэй, генеральный секретарь французского Национального фронта, депутат Европарламента, привел данные социологического опроса, проведенного Институтом Elab. В соответствии с ним, 78% французов выступили за новые переговоры по Шенгену, высказав при этом недоверие способностям Евросоюза эффективно противодействовать угрозе терроризма. Такое волеизъявление Бэй расценил как желание вернуть «территориальный суверенитет» страны, который был потерян из-за серьезной ошибки – отмены пограничного контроля внутри Евросоюза. Это позволило террористам свободно передвигаться по странам ЕС, что и привело к трагическим последствиям во Франции. Следует отметить, однако, что восстановление пограничного контроля не смогло предотвратить теракта в Ницце 14 июля 2016 года.

Результаты опроса, опубликованные американским социологическим центром Pew Research в июле 2016 года, за несколько дней до трагедии в Ницце, показали, что жители стран ЕС связывают усиление терроризма с притоком ищущих убежище. Выбор, стоящий перед Европейским союзом, очень сложный: на одной чаше весов – обеспечение безопасности граждан, на другой – возможные потери от даже временного восстановления контроля внутри Шенгена.

⁶ *Bulletin Quotidien* 11499, 10.12.2015

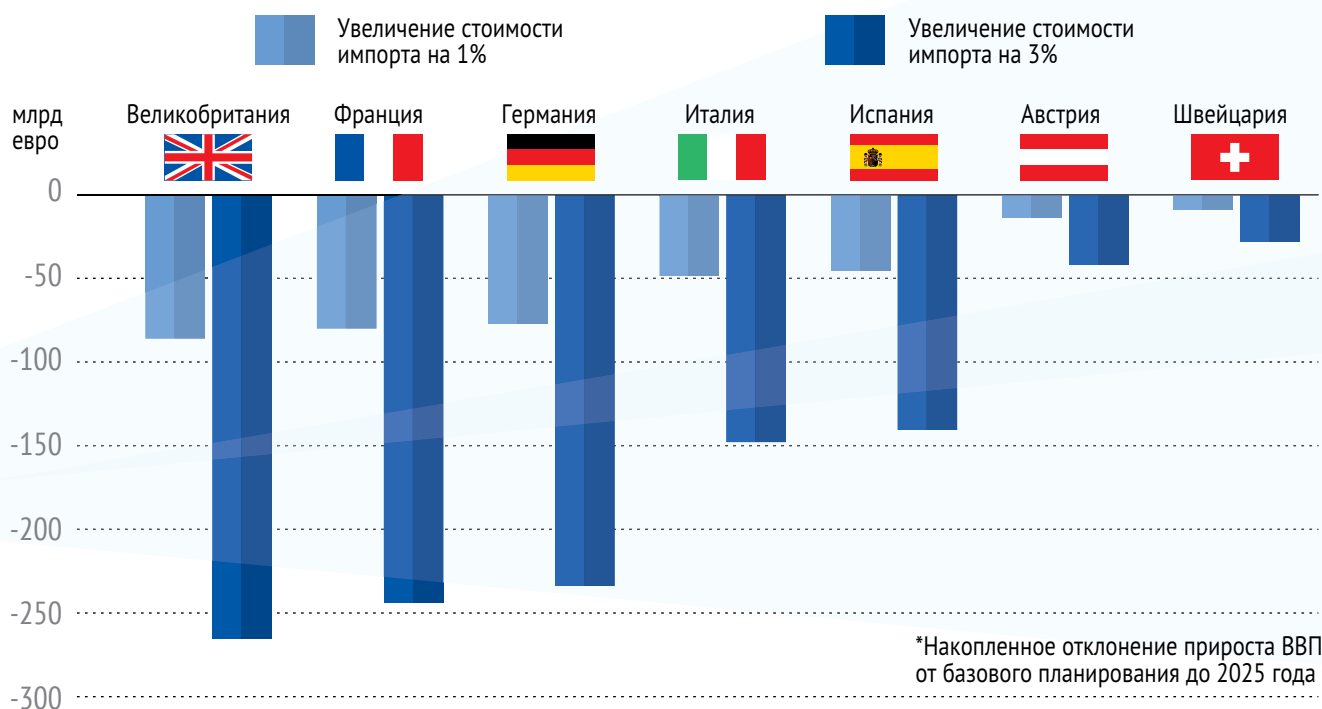
Цена восстановления пограничного контроля: убытки материальные и моральные

Восстановление пограничного контроля на постоянной основе способно воспрепятствовать миграционным потокам, но одновременно приведет к серьезным экономическим, политическим и социальным последствиям как для ЕС в целом, так и для отдельных государств. Такой вывод де-

в любой из стран-членов, но и нанесет серьезный урон экономике, нарушив фундаментальный принцип свободы передвижения в рамках единого внутреннего рынка.

По подсчетам экспертов, полное восстановление пограничного контроля в Шенгенской зоне обернется немедленными

ВОЗМОЖНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОТЕРИ В СЛУЧАЕ УСТАНОВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ НА ГРАНИЦАХ ЕС*



Источник: Bertelsmann Stiftung Study on Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, February 2016

лают эксперты France Stratégie и Bertelsmann Stiftung, на чьи расчеты опирается Комиссия ЕС. Под угрозой оказывается сотрудничество государств-членов в сфере внутренних дел и юстиции, которое служит компенсационной мерой открытию границ. Восстановление контроля не только затруднит мобильность граждан ЕС, привыкших жить и работать

потерями для экономики ЕС в размере 5–18 млрд евро ежегодно. Кроме того, по данным FranceStratégie, объем торговли между государствами-членами может сократиться на 10%⁷. Еще одно исследование доказывает,

⁷ The Economic Cost of Rolling Back Schengen. France Stratégie. February 2016.P.7

что в случае восстановления пограничного контроля на срок более 10 лет, экономические показатели ЕС снизятся на сумму от 500 млрд до 1,4 трлн евро⁸.

Самый большой ущерб в краткосрочном периоде может быть нанесен грузовым перевозкам, стоимость которых возрастет на 1,7–7,5 млрд евро. Дополнительные затраты окажут существенное влияние на внутри-шенгенскую торговлю. Восстановление контроля на границах равноценно введению 3%-ного налога на добавленную стоимость всех торговых потоков между странами зоны. Такое положение вещей способно снизить уровень двусторонней торговли между ними на 10,5–12,5 % по сравнению с 2025 годом.

Подорожание транспортных услуг негативно скажется на сельском хозяйстве государств-членов, а также химической промышленности и транспортировке сырьевых продуктов. В среднесрочной перспективе затраты на перевозки, которые возрастут из-за простаивания транспорта на границах, могут сказаться и на конкурентоспособности экономики Евросоюза в целом.

Ежедневно границы ЕС пересекает 1,7 млн человек, направляющихся из дома на работу в соседнюю страну. Эти мобильные граждане ЕС сразу же почувствуют перемены в качестве жизни. В категории потери времени восстановление пограничного контроля приведет к непрямым расходам пассажиров в 1,3–5,2 млн евро. Длинные очереди на границах отпугнут потенциальных участников трансграничного сотрудничества, что может пагубно сказаться на развитии отдельных регионов ЕС.

По оценкам Комиссии ЕС, в результате сокращения внутришенгенских туров из-за необходимости проходить пограничный контроль турсектор понесут потери в 1,2 млрд евро. Восстановление пограничного контроля может иметь следствием и фрагментацию общей визовой политики ЕС, что, в свою очередь, приведет к потерям уже и внешнего туризма на 10–20 млрд евро. Турфирмам придется сокращать направления, привлекающие самых выгодных туристов, например, из азиатских стран.

Наконец, в 0,6–5,8 млрд евро могут обойтись административные расходы на увеличение штата пограничников. Инвестиции в строительство пограничных переходов добавят еще несколько миллиардов евро. Более того, эти расчеты не учитывают не прямой ущерб деятельности правоохранительных ведомств, которые вынуждены будут изымать расходы на увеличение штатов и на инфраструктуру пограничных переходов, сокращая возможности потратить эти средства на борьбу с коррупцией и преступностью.

В среднесрочной перспективе не прямые расходы могут быть еще выше, что окажет сильное воздействие на торговлю между странами ЕС, инвестиции и мобильность граждан. С политической точки зрения ущерб окажется ничуть не слабее: восстановление пограничного контроля нарушает права граждан на свободу передвижения, один из фундаментальных принципов единого внутреннего рынка. Так что опасения председателя Комиссии ЕС Жан-Клода Юнкера о том, что распад Шенгенской зоны несет угрозу единому внутреннему рынку, а также еврозоне, вполне оправданы. Кроме того, это серьезный удар по престижу и авторитету Евросоюза, чем, без сомнения, воспользуются европейские популисты и евроскептики.

⁸ Bertelsmann Stiftung Study on Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, February 2016

Спасение Шенгена — сохранение целостности Шенгенской зоны

Уже весной 2015 года стало очевидно, что ситуация с миграционным притоком выходит из-под контроля институтов ЕС и национальных правительств, и необходимо форсировать меры для его нормализации.

В декабре 2015 года Комиссия представила пакет регулятивных актов с целью укрепления общих принципов охраны внешних границ ЕС. Еврокомиссары были тверды в намерении заставить государства-члены подчиниться общим требованиям и в целом усилить наднациональный компонент в иммиграционной политике. Так, председатель Комиссии ЕС Юнкер настаивает только на «европейском» решении проблемы миграционного кризиса и считает «национальные» решения препятствием на этом пути.

В свою очередь, председатель Европейского совета Дональд Туск понимает «евро-

пейский» подход скорее как межправительственное сотрудничество. «Если решения об охране внешних границ ЕС будут приниматься в столицах государств-членов, то нам необходимо улучшить координацию этих решений», – заявил он в преддверии саммита ЕС–Турция 7 марта 2016 года, где ожидалось достижение договоренности о совместных действиях по урегулированию миграционных потоков. Тем не менее, ключевое слово в рассуждениях Туска – координация, а не односторонние действия государств-членов.

Развивая идею Туска, Совет призвал государства-члены ставить в известность соседние страны о восстановлении контроля и обсуждать с ними свое решение, чтобы исключить или свести к минимуму возможные негативные последствия. Некоторые государства вняли призыву. 4 января 2016 года

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПОГРАНИЧНОЕ АГЕНТСТВО И ФРОНТЕКС

1,5 млн случаев нелегального пересечения границ стран Шенгена зафиксировано в 2015 году



Источник: Justice and Home Affairs Council, <https://english.eu2016.nl/latest/news/2016/03/09/jha-council-to-discuss-creation-of-european-border-and-coast-guard>

Димитрис Аврамопулос, член Комиссии ЕС, курирующий миграцию, встречался с министрами внутренних дел Швеции, Дании и Германии для обсуждения последствий решений Стокгольма и Копенгагена ввести пограничный контроль и дальнейшей координации действий. Напротив, действия Франции и Бельгии по поводу восстановления контроля не были согласованы, что вызвало недовольство двух стран действиями друг друга.

Разница в подходах Комиссии и Совета выявилась при обсуждении предложения ЕК о создании Европейского пограничного агентства, с которым она выступила в декабре 2015 года. Активно продвигая свою идею, Комиссия назвала новое агентство ключевым фактором урегулирования миграционного кризиса.

Напомним, что еще в 2001 году, накануне расширения на Восток, в Евросоюзе, по инициативе нескольких государств-членов, обсуждалась идея создания Европейской пограничной службы, которую предполагалось формировать из международных отрядов пограничников для охраны внешней границы ЕС. Скандинавские страны категорически отвергли предложение. В результате достигнутого компромисса между странами ЕС и в соответствии с предложением Комиссии, в 2004 году было учреждено агентство Frontex, которое безусловно внесло определенный вклад в противодействие нелегальной миграции, но в силу ограниченности своих компетенций и зависимости от желания государств-членов участвовать в его работе, не смогло должным образом содействовать урегулированию современного миграционного кризиса.

Новая структура формируется на основе действующего агентства Frontex и национальных пограничных служб, которые будут нести совместную ответственность за охрану общей границы ЕС. Пограничное агентство ЕС будет выполнять две основные задачи –

следить за тем, чтобы страны ЕС соблюдали европейские стандарты и правила охраны границы и оказывать помощь государствам, не справляющимся с чрезмерным наплывом мигрантов и другими рисками. Агентство получит больше полномочий и ресурсов, в том числе, возможность быстрого развертывания погранслужб в случае кризисной ситуации, а также займется выявлением прорех в охране внешних границ ЕС и окажет помощь государствам-членам при высылке нелегальных мигрантов.

Примерно те же задачи выполняло и агентство Frontex, однако Комиссия предполагала изначально, что новая структура сможет вмешиваться в национальные компетенции по охране границы, даже вопреки воле государства, не справляющегося с соответствующими обязанностями, в том случае, когда все другие средства испробованы.

Эта перспектива предсказуемо вызвала возражения ряда стран, прежде всего, Польши и Венгрии, расценивших возможность вмешательства как удар по национальному суверенитету. Было понятно, что обсуждение предложения Комиссии окажется непростым. Тем не менее, в июне 2016 года Совет ЕС и Европарламент согласовали текст регламента, что позволяет новому агентству начать работу в конце лета.

В конечном варианте было решено не посягать на суверенитет государств-членов и не осуществлять вмешательства в охрану их границ без получения соответствующего согласия. В случае отказа государства-члена от вмешательства при очевидной неспособности справиться с трудной ситуацией самостоятельно, остальные страны получают право ввести «карантин» – пограничный контроль на срок до двух лет, как и в Шенгенском кодексе. Любое вмешательство потребует предварительного решения Совета.

Таким образом, Европейское пограничное агентство станет новым вариантом Frontex или «супер-Frontex», а не наднациональной структурой. Ожидается, что создание новой структуры позволит устранить изъяны в организации работы старой – недостаток человеческих и материальных ресурсов, а также отсутствие энтузиазма у государств-членов полноценно участвовать в операциях. При этом, приобретая новые компетенции –

право на вмешательство в охрану национальными пограничными службами своего участка внешней границы ЕС, Европейское пограничное агентство все же не получает в распоряжение собственные ресурсы, поэтому продолжает зависеть от желания стран-членов координировать свои действия. Получается, что судьба шенгенского пространства без границ по-прежнему зависит от солидарности стран ЕС.

Дорожная карта Комиссии ЕС по восстановлению шенгенской системы

В ноябре 2015 года группа экспертов Frontex и государств-членов провела инспекции на границе Греции и Турции, после чего Афины получили от Еврокомиссии рекомендации для устранения выявленных недостатков. Претензии заключались в том, что греческие регистрационные центры не всегда вносили в дактилоскопическую систему EURODAC отпечатки пальцев прибывших, а их проездные документы не проверялись через Шенгенскую информационную систему или Интерпол на предмет безопасности. Греческие власти категорически это отвергали и неоднократно посылали запросы Комиссии об увеличении персонала и средств логистики, которых катастрофически не хватало, учитывая огромный миграционный приток и ограниченные возможности страны его пресечь.

В марте 2016 года Еврокомиссия представила свои предложения по «возвращению к Шенгену» – Дорожную карту отмены пограничного контроля, ранее восстановленного рядом стран-членов. Дорожная карта, которая была утверждена главами государств

и правительств на саммите 7 марта 2016 года, содержала комплекс мер для устранения изъянов в охране греческого участка внешней границы ЕС. Комиссия надеялась, что в случае выполнения Грецией предписаний дорожной карты, контроль на внутренних границах можно будет отменить в краткосрочной перспективе. Напротив, если миграционное давление возрастет, и Афины не смогут продемонстрировать до 12 мая, что в состоянии обеспечить охрану своего участка должным образом, Комиссии придется прибегнуть к ст. 29 Шенгенского кодекса, позволяющего продлить контроль на отдельных участках границы до конца 2016 года.

Но уже к началу марта 2016 года на границе Греции и Македонии скопилось до 10 тыс. ищущих убежище⁹. Оценивая эффективность действий Греции с конца 2015 года, Еврокомиссия выявила серьезные недостатки, которые страна пыталась устранить,

⁹ К концу июня их число достигло 46 тысяч, что вынудило Комиссию признать факт гуманитарного кризиса в Греции. *Bulletin Quotidien Europe* № 11578. 23.06.16

чтобы не быть отрезанной от Шенгена. Частично это удалось: был несколько упорядочен процесс регистрации мигрантов, укреплен материально-техническая база и увеличен персонал регистрационных центров. Первые результаты Соглашения ЕС с Турцией, а также морские операции НАТО и Frontex способствовали сокращению трафика по восточно-средиземноморскому маршруту контрабанды мигрантов, пересекающих Эгейское море на пути в Грецию.

Однако данные успехи не были сочтены достаточными для того, чтобы воспрепятствовать сохранению пограничного контроля шестью странами, которые его ввели и пока не сняли, опасаясь, по-видимому, протестов и риска невыполнения подобного решения со стороны государств-членов. Наблюдая неупорядоченность и неуправляемость избыточных миграционных потоков, Еврокомиссия заранее признала свое поражение и допустила применение статьи 29-й с середины мая. На такое решение повлияло и ожидавшееся сезонное оживление центрально-средиземноморского пути контрабанды мигрантов из Ливии с конечным пунктом в Италии. При этом Комиссия не перестает убеждать, что эти шаги предпринимаются для того, чтобы полностью снять пограничный контроль в Шенгене к концу года.

Дорожная карта восстановления целостности Шенгенской зоны позволяет шенгенским странам, которые уже ввели пограничный контроль, сохранять его до конца 2016 года, а в случае ухудшения ситуации – и до мая 2018-го. Комиссия предложила ряд мер, включающих укрепление внешней границы посредством учреждения Европейского пограничного агентства, реализацию плана сотрудничества с Турцией, стопроцентное выполнение Грецией рекомендаций для приема ищущих убежище, осуществление схемы

расселения беженцев по странам ЕС. По существу, Евросоюз жертвует Грецией, превращая ее во второй Ливан и признавая, что страна находится на грани гуманитарной катастрофы и надеясь при этом, что дополнительные 3,5 млрд евро на обустройство регистрационных центров могут улучшить ситуацию¹⁰.

Таким образом, страны, которые ввели пограничный контроль – Германия, Австрия, Швеция, Дания и входящая в Шенген Норвегия, получили право сохранить его на определенных участках на полгода до середины 2016 года, чтобы противодействовать рискам наплыва нелегальных мигрантов из Греции. В соответствии с Шенгенским кодексом, контроль может быть продлен еще несколько раз, вплоть до мая 2018 года. Франция не входит в число стран, которым разрешено продлить контроль до конца 2016 года, она должна принять решение об открытии границы после того, как в стране будет отменено чрезвычайное положение после террористических актов.

Тем временем, государствам-членам предписано предпринять все необходимые меры для того, чтобы функционирование Шенгена было восстановлено. Данные меры включают разворачивание в Эгейском море первых отрядов Европейского пограничного агентства (конец августа 2016 года). Комиссия подчеркивает ответственность Греции за охрану границы, невзирая на ее жалобы относительно гуманитарной катастрофы, и требует стопроцентной идентификации и регистрации всех прибывающих в страну мигрантов. Большие надежды возлагаются и на эффект от выполнения соглашения ЕС с Турцией. Кроме того, все еще актуален и план расселения ищущих убежище из Греции и Италии за два года, хотя его неоднократно объявляли провалившимся в связи с откровенным са-

¹⁰ *Bulletin Quotidien Europe* № 11505, 5.03.16

ботированием со стороны государств-членов, и не только стран Восточной Европы. Так, к середине июня были осуществлены лишь 2208 переселений всего в несколько стран ЕС.

Даже временное возвращение контроля на внутренних границах зоны препятствует свободе передвижения товаров и услуг в рамках единого внутреннего рынка. Восстанавливая контроль на границах, страны Шенгена оправдывают свои действия необходимостью наладить регистрацию ищущих убежище, а также обеспечить национальную безопасность и противодействовать угрозе терроризма.

Тем не менее, несмотря на серьезные вызовы, Шенген все еще остается символом европейской интеграции и одним из ее важных реальных результатов. Для многих европейцев, даже в условиях нынешнего миграционного кризиса, возможность передвижения без паспортного контроля – одно из самых значимых достижений Евросоюза. Законодательное предложение Еврокомиссии по созданию Европейской пограничной службы, а также по поправкам к Шенгенскому кодексу вместе с готовящейся реформой Дублинской системы приема ищущих убежище нацелены на обеспечение охраны внешней границы ЕС и сохранение свободы передвижения внутри Шенгена.

Пока преждевременно говорить о коллапсе Шенгена, хотя эта система подверглась тяжелому испытанию. Проведенная в 2013 году реформа Шенгенского кодекса сегодня позволяет реагировать на острые ситуации. Так, значительное сокращение миграционного потока, несомненно, стало следствием перекрытия западно-балканского пути. Этой передышки Евросоюз добился, по существу, пожертвовав Грецией, не исключая ее из Шенгена, но допустив гуманитарную катастрофу в стране.

Однако план сохранения Шенгена Комиссия разрабатывала в период сезонного затишья на центрально-средиземноморском пути, поэтому он основан лишь на блокировке западно-балканского маршрута. Активизация же контрабандистов на пути из Ливии в Италию может свести на нет все достижения Евросоюза по сокращению миграционного притока и вызвать новый виток миграционного кризиса.

Несмотря на вынужденное решение о восстановлении контроля внутри Шенгена до конца 2016 года, сохраняется надежда, что это все же временная мера, хотя понятно, что вернуться к привычной для европейцев свободе пересечения границы будет очень непросто.

Судьба Шенгена зависит от многих факторов. В частности, от устойчивости договоренностей ЕС с Турцией о сдерживании миграционного потока, от эффективности нового Европейского пограничного агентства, от объема сезонного передвижения мигрантов по центральному средиземноморскому пути и возможности сотрудничества с властями Ливии по сдерживанию притока, а также от новых подходов к политике развития, отраженных в Глобальной стратегии ЕС по внешней политике и безопасности.

Отмена пограничного контроля внутри Шенгена должна быть компенсирована формированием общей политики предоставления убежища, регулирования миграционных потоков и охраны внешней границы на основе солидарности государств-членов. При отсутствии какой-либо из этих составляющих не будет функционировать надлежащим образом и вся система. Альтернативой может стать полное восстановление контроля на границах, ренационализация миграционной политики и предоставления убежища, т.е. возврат к уровню интеграции 1980-х годов (spillback).

Что значат для России современные вызовы Шенгену

31 марта 2016 года президент России Владимир Путин провел совещание с постоянными членами Совета безопасности РФ, посвященное миграционному кризису в Европе. Президент отметил, что в контексте этого кризиса необходимо сделать соответствующие выводы и скорректировать действия, с учетом существующих и потенциальных угроз¹¹.

Беспрецедентный в истории поток мигрантов в европейские страны привел к активизации конфликтов на религиозной, национальной и бытовой почве, преступлений имущественного и сексуального характера, а также радикализации настроений в обществе и росту угрозы терроризма.

Дальнейшее ухудшение криминогенной обстановки в странах Шенгена будет способствовать притоку в Россию граждан европейских стран, а также лиц, ранее эмигрировавших. Резкое увеличение иммиграционных потоков может произойти вследствие повторения резонансных террористических актов, аналогичных тем, что произошли во Франции и Бельгии. На сегодняшний день количественно этот поток прогнозировать сложно.

Еще одной категорией людей, которые могут прибыть в Россию, это – выходцы из стран Северной Африки, Ближнего Востока, Афганистана и других взрывоопасных регионов. Первоначально мигранты преимущественно добирались в европейские страны через Средиземное море. Разведанный ими альтернативный арктический маршрут прибытия в Норвегию и Финляндию через Российскую Федерацию показал, что Россия не являлась для них привлекательной страной для пребывания и представля-

ет интерес лишь в качестве страны транзита. Обусловлено это, прежде всего, тем, что в России незначительная социальная поддержка лиц, признанных беженцами, и на большей части ее территории суровые климатические условия. Но в случае закрытия границ странами Шенгена, а также ужесточения политики в области предоставления убежища и существенного уменьшения размера пособий (вплоть до их отмены) мигранты из третьих стран могут изменить маршрут и устремиться в Россию для проживания.

Кроме того, в РФ могут прибыть граждане государств Средней Азии и Азиатско-Тихоокеанского регионов.

С целью недопущения незаконного пересечения государственной границы РФ и предотвращения неконтролируемого притока мигрантов необходимо проанализировать защищенность границ Российской Федерации и Союзного государства – Республики Беларусь с сопредельными государствами и там, где необходимо, осуществлять их укрепление. Иначе неконтролируемый поток иммигрантов может повлечь значительный рост преступности и терроризма.

Всеобщая декларация прав человека, принятая ООН 10 декабря 1948 года¹², закрепляет право на свободу передвижения, а также право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в нее. Правовые основания въезда иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане) каждым государством устанавливаются самостоятельно.

В Россию въезд иностранных граждан осуществляется по действительным документам, удостоверяющим их личность (признаваемым РФ в этом качестве), и визам, если иное не предусмотрено Федеральным зако-

¹¹ Заседание Совета Безопасности. Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/51618>.

¹² Российская газета. 1995. 5 апр.

ном, международным договором Российской Федерации или указами президента РФ.

На основании заключенных международных договоров, например, с такими сопредельными государствами как Таджикистан, Узбекистан и Украина, может осуществляться въезд в Россию без виз. У РФ не установлен безвизовый режим ни со странами Евросоюза, ни с иными государствами, входящими в Шенгенскую зону. Начиная с 2002 года, велась работа по вопросу безвизовых поездок граждан России и стран Евросоюза. В 2006 году стороны заключили Соглашение об упрощении выдачи виз¹³. Однако Европейский совет в марте 2014 года принял «решение об одностороннем временном приостановлении безвизового диалога в рамках пакета рестриктивных мер против России в связи с событиями на Украине»¹⁴.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину даже при наличии визы не разрешается или может быть не разрешен, например, по таким основаниям: сообщение заведомо ложных сведений о себе или о цели своего пребывания в РФ; участие в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности либо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка¹⁵.

Подразделения погранконтроля, входящие в состав пограничных управлений (отделов) ФСБ России по субъектам Российской Федерации, отряды погранконтроля ФСБ России в международных аэропортах Внуково, Домодедово и Шереметьево¹⁶ могут отказать в пропуске через государственную границу РФ по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Статья 31 Конвенции о статусе беженцев¹⁷ предусматривает обязанность для государств не привлекать к ответственности за незаконный въезд или незаконное пребывание на территории соответствующего государства людей, приезжающих с территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность.

Вместе с тем, въезд в Россию из европейских стран иностранных граждан, не являющихся гражданами государств Шенгенской зоны, должен рассматриваться как въезд из стран безопасных для пребывания лиц, ходатайствующих о статусе беженца, и не может идти речь о допуске на территорию России в соответствии с Конвенцией о статусе беженца.

Необходимо отметить, что безвизовый режим въезда влечет за собой отсутствие возможности оперативно прогнозировать растущий поток иммигрантов. Визовый же режим позволяет прогнозировать грядущий

¹³ Бюллетень международных договоров. 2007. № 8. С. 61–71.

¹⁴ Визовые вопросы // Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.russian-mission.eu/ru/vizovye-voprosy#sthash.4BTNGlx0.dpuf>.

¹⁵ См.: статьи 26 и 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 34, ст. 4029.

¹⁶ См. пункт 3 Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденного приказом ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562 // Российская газета. 2013. 27 февраля.

¹⁷ Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

всплеск иммиграционного потока уже на стадии оформления приглашений и виз на въезд в РФ. В этой связи стоило бы провести анализ целесообразности денонсации имеющихся соглашений о безвизовых поездках граждан.

Из-за политической ситуации, сложившейся на Украине, в 2014–2015 годах, в экстренном массовом порядке в Россию прибыло более одного миллиона человек. В связи с чем российское правительство и соответствующие органы исполнительной власти предприняли ряд оперативных мер по организации работы с этими лицами.

В случае прибытия на территорию России из стран Шенгенской зоны граждан европейских стран, стран Африки, Ближнего Востока и других регионов, уполномоченным органам государственной власти также необходимо предпринять оперативные действия. Прежде всего, не допустить незаконного пересечения государственной границы РФ и вести работу по выявлению лиц, участвующих в террористических организациях и угрожающих безопасности государства.

В случае массового прибытия мигрантов из европейских стран, рядом с пунктами пропуска через госграницу РФ необходимо создать первичные пункты временного размещения.

Большое внимание должно быть отведено организации медицинского освидетельствования иностранных граждан: осмотр врачом, лабораторные и рентгенографические исследования.

Для наиболее эффективного использования мигрантов в качестве трудового ресурса представители субъектов РФ должны выезжать в первичные пункты временного размещения для отбора людей, исходя при этом из их личных профессиональных качеств и потребностей конкретного региона.

Вместе с тем, по состоянию на вторую неделю февраля 2016 года безработица в России составляла 4,4 миллиона человек¹⁸. Следовательно, на рынке труда потенциальные иммигранты вступают в конкуренцию с российскими гражданами. Таким образом, необходимо стимулировать создание дополнительных рабочих мест в различных секторах экономики.

По аналогии с работой, проведенной с гражданами Украины, надо утвердить квоты по распределению людей по территории России и осуществлять их трансферт в эти регионы, не допуская при этом концентрации иммигрантов в одной местности.

В случае отсутствия у людей финансовых возможностей для самостоятельного найма жилья в частном секторе, необходимо расселять их в пунктах временного размещения, в том числе, с возможностью последующего предоставления трансфертов из средств федерального бюджета. Установленный разумный срок содержания людей в этих пунктах послужит стимулом для скорейшего трудоустройства и переезда в общежития по месту работы или в частный сектор.

В случае прибытия в Россию граждан Евросоюза и мигрантов, приехавших в страны ЕС из Африки и Ближнего Востока, необходимо проводить серьезную работу по их адаптации и интеграции в российское общество. Эти люди, как правило, не владеют русским языком, не знают основ законодательства РФ и историю России.

Стоит предположить, что некоторые люди рассматривают Россию как место временного пребывания. Следовательно, у них

¹⁸ Занятость и безработица в Российской Федерации в феврале 2016 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d06/57.htm.

не будет желания интегрироваться в общество. Но для тех, кто пожелает остаться, необходимо создавать соответствующие условия: организовывать обучение русскому языку, основам российского законодательства и истории, а также осуществлять подготовку и переподготовку для трудоустройства на территории соответствующего субъекта РФ в секторах экономики, наиболее нуждающихся в трудовых ресурсах.

Участие общественных организаций поспособствует обеспечению потребностей иммигрантов, в том числе, оказанию им правовой помощи.

Одновременно с вышеуказанными мерами должен осуществляться полноценный контроль за пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации. Каждый нарушитель должен быть привлечен к установленной законодательством ответственности.

Вместе с тем, другая сторона незаконной миграции – это жители России, использующие нелегальный труд иностранных граждан и тем самым способствующие развитию этого явления. В этой связи необходимо уделять должное внимание правовому воспитанию, формированию нетерпимости к нарушениям миграционного законодательства.

Ситуация, сложившаяся в 2014 году, привела к прибытию с Украины в экстренном массовом порядке потока людей. Оперативно были приняты подзаконные правовые акты, направленные на урегулирование сложившейся ситуации. В том числе – постановление правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке»¹⁹, разработанное в соответствии с Федераль-

ным законом «О беженцах»²⁰, в соответствии с которым временное убежище предоставляется в упрощенном порядке.

Между тем, эта ситуация показала, что российское законодательство требует совершенствования.

Таким законодательно закрепленным механизмом в случае возникновения аналогичной ситуации мог бы стать новый вид убежища, предоставляемый Российской Федерацией, – «временная защита».

Временную защиту необходимо предоставлять лицам, прибывшим в экстренном массовом порядке на территорию РФ в составе группы лиц в связи с вооруженным конфликтом, массовыми нарушениями прав человека или иных событий, серьезно нарушающих общественный порядок в государстве гражданской принадлежности таких лиц или прежнего местожительства.

Необходимо предусмотреть временную защиту в качестве предварительного экстренного средства обеспечения безопасности массово прибывших на территорию Российской Федерации иностранцев.

В отличие от действующего порядка предоставления статуса беженца или временного убежища, временную защиту необходимо предоставлять на групповой основе – ввиду невозможности рассмотрения каждого заявления в индивидуальном порядке из-за массового прибытия. При этом необходимо закрепить возможность иностранных граждан, получивших временную защиту, пребывать в Российской Федерации в течение шести месяцев. Временную защиту следует предоставлять на относительно небольшой срок – полгода, что позволит оперативно рассмотреть большое количество заявлений лиц, прибывших в экстренном массовом порядке,

¹⁹ СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4326.

²⁰ Российская газета. 1997. 3 июня.

а людям, желающим связать свою дальнейшую жизнь с Россией, – определиться и обратиться с заявлением о получении документа, дающего основания для дальнейшего нахождения на территории нашего государства.

Несмотря на упрощенный порядок предоставления временной защиты, необходимо согласовать предоставление такого статуса с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Следует отказывать в предоставлении временной защиты лицам, пребывание которых на территории РФ угрожает национальной безопасности нашей страны, и лицам, осужденным в соответствии со вступившим в силу приговором суда за совершение на территории РФ особо тяжкого преступления, а также представляющим угрозу общественной безопасности.

Одновременно необходимо предусмотреть гарантии невысылки иностранных граждан, обратившихся за предоставлением временной защиты (на срок рассмотрения поданного ими заявления) и получивших

временную защиту в Российской Федерации.

В зависимости от страны, из которой могут прибыть люди, требуется различное правовое регулирование порядка предоставления и прекращения временной защиты, организации социально-бытового обслуживания людей. В этой связи необходимо законодательно закрепить полномочия правительства РФ по нормативно-правовому регулированию в каждом конкретном случае прибытия иностранцев в экстренном массовом порядке.

Таким образом, необходим постоянный мониторинг миграционной ситуации, ее анализ, принятие законодательных и организационных мер, оперативное реагирование и слаженная работа компетентных органов. Эффективное выполнение вышеназванных мер в случае прибытия граждан третьих государств в экстренном массовом порядке в перспективе не станет неожиданностью для наших компетентных органов и поспособствует социально-экономическому развитию российских регионов.



#Valdaiclub



Valdai Club



Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com