

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-2-23-29
УДК 323(045)

Европейское региональное сотрудничество в сфере упреждения деструктивности и криминализации кризисной миграции*

М.Л. Галас

Финансовый университет, Москва, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-1523-8287>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются политико-правовые, институциональные формы регионального общеевропейского сотрудничества по упреждению деструктивности и криминализации нерегулируемой и международной гуманитарной миграции, беженства. Перечисленные виды миграции являются кризисными, обусловленными неблагоприятными социокультурными, инфраструктурными, финансово-экономическими, этно-социальными, экологическими, политико-правовыми, религиозно-конфессиональными и иными факторами, причинением вреда традиционным средам жизнедеятельности. Апробация общеевропейских инструментов в отношении кризисной миграции анализируется на примере ФРГ — одной из ключевых стран — реципиентов ЕС. Перспективные общеевропейские и страновые формы упорядочения нерегулируемой и международной гуманитарной миграции, беженства корреспондированы с государственной миграционной политикой Российской Федерации.

Ключевые слова: общеевропейские региональные документы; деструктивность; криминализация; кризисная миграция; нерегулярный мигрант.

Для цитирования: Галас М.Л. Европейское региональное сотрудничество в сфере упреждения деструктивности и криминализации кризисной миграции. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2021;11(2):23-29. DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-2-23-29

ORIGINAL PAPER

European Regional Cooperation in the Rectification of Destructiveness and Criminalisation of Crisis Migration**

M.L. Galas

Finance University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-1523-8287>

ABSTRACT

The article examines political-legal, institutional forms of regional pan-European cooperation to prevent destructiveness and criminalisation of unregulated and international humanitarian migration, refugees. These migration types are crisis, due to unfavourable sociocultural, infrastructure, financial-economic, ethno-social, environmental, political-legal, religious and other factors, harming traditional living environments. The testing of pan-European instruments on crisis migration is analysed on Germany's example, one of the key recipient countries of the European Union. Promising forms of ordering unregulated and international humanitarian migration, refugees have corresponded with the state migration policy of the Russian Federation.

Keywords: pan-European regional documents; destructiveness; criminalisation; crisis migration; irregular migrant

For citation: Galas M.L. European regional cooperation in the rectification of destructiveness and criminalisation of crisis migration. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanity and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2021;11(2):23-29. (In Russ.). DOI: 10.26794/2226-7867-2021-11-2-23-29

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds on the Financial University's state order.

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹ определены направления регулирования миграции, в том числе: совершенствование правовой основы противодействия незаконной (нерегулируемой) миграции; совершенствование государственного контроля въезда в Россию, выезда из страны, транзитного проезда через ее территорию, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории Федерации; поддержание стандартов и дальнейшее развитие механизмов оказания помощи иностранным гражданам, ищущим защиту на территории России (в соответствии с международно-правовыми обязательствами Российской Федерации и с учетом соблюдения интересов российских граждан); обеспечение готовности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации к приему и размещению иностранных граждан в случае их экстренного массового прибытия в страну; оказание беженцам, лицам, получившим временное убежище, и претендентам на получение соответствующего статуса содействия в социальной и культурной адаптации с учетом уязвимости их положения.

Международная организация по миграции (уполномоченное агентство ООН по вопросам миграции) оперирует закрепленным в глоссарии миграционных терминов понятием «нерегулярная миграция»². Нерегулярная (незаконная, нелегальная) миграция, с точки зрения Международной организации по миграции (далее — МОМ), понятие ситуативное и может толковаться различно странами назначения и странами отправления, следовательно, зависит от национального законодательства и правовых обычаев определенной страны. Понятие «нерегулярный мигрант» (незаконный мигрант/нелегальный мигрант, лицо с неопределенным правовым статусом) также не имеет универсального формализованного определения в заключенных на уровне ООН договорах. В глос-

сарии МОМ нерегулярный мигрант трактуется как не имеющее легитимного правового статуса в транзитном или принимающем государстве лицо, ввиду его незаконного въезда или истечения срока действия визы³.

Среди общеевропейских региональных документов, устанавливающих стандарты, правила и механизмы, обязательственный характер для всех стран ЕС носят следующие: «Зеленый документ» о политике Сообщества по возвращению нелегальных мигрантов от 10.04.2002⁴; Решение Совета Европейского союза об организации совместных авиарейсов в целях выдворения с территории двух или более государств — членов ЕС граждан третьих государств, в отношении которых вынесены индивидуализированные решения о выдворении от 29.04.2004⁵; Директива Европейского Парламента и Совета об общих стандартах и процедурах в государствах — членах ЕС при возвращении незаконно пребывающих граждан третьих государств от 16.12.2008⁶; Соглашение между Российской Федерацией и Европейской комиссией о реадмиссии от 25.05.2006⁷.

В «Зеленом документе» впервые предложен единый терминологический аппарат, при этом под незаконно пребывающими понимаются лица, которые не отвечают или перестали отвечать условиям въезда, пребывания или проживания на территории государств — членов ЕС вследствие их нелегитимного въезда либо превышения срока действия визы, либо разрешения на проживание, а также по причине отклонения компетентными органами страны въезда направленного ими ходатайства об убежище. Такие лица не имеют законных оснований пребывать на территории государств-членов и должны покинуть ЕС добровольно или принудительно. Предпочтение

³ Там же.

⁴ Green Paper On a Community Return Policy on Illegal Residents: Doc. COM (2002) 175 final, 10.04.2002. Commission of the European Communities. Brussels; 2002.

⁵ Council Decision of 29 April 2004 on the organisation of joint flights for removals from the territory of two or more Member-States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders (2004/573/EC).

⁶ Directive of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (2008/115/EC).

⁷ Совершено в г. Сочи 25 мая 2006, ратифицировано Федеральным законом от 03.03.2007 № 26-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 10, ст. 1153).

¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

² Глоссарий терминов в области миграции № 2. Международное миграционное право. Международная организация по миграции. Женева.

отдается добровольному выезду по гуманитарным основаниям и в интересах снижения административных и финансовых затрат.

Документ устанавливает обязательность соблюдения при возвращении (удалении) лиц, незаконно пребывающих на территории государств — членов ЕС, прав и свобод человека, закрепленных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Большое внимание в «Зеленом документе» уделено вопросам выработки унифицированных стандартов возвращения и взаимодействию между государствами — членами ЕС: уточняются основания для прекращения статуса законного пребывания, условия для вынесения решения о выдворении, оговариваются стандарты содержания в специальных учреждениях незаконно пребывающих на территории государств — членов ЕС лиц до момента их выдворения, а также гармонизации действий при осуществлении выдворения как акта принуждения. Документ подчеркивает обязательность взаимного признания странами — членами ЕС решений о выдворении, принимаемых на национальных уровнях. Предлагается механизм подтверждения факта добровольного выезда, и ставится вопрос об уточнении требований к процедуре получения визы для повторного въезда в ЕС лиц, ранее незаконно находившихся на территории этого сообщества.

С точки зрения интересов Российской Федерации значимы положения «Зеленого документа», касающиеся выработки общей для ЕС реадмиссионной политики. Данный документ приглашает к заключению соглашения о реадмиссии или включению соответствующих положений в иные соглашения ЕС с третьими государствами либо группами государств. «Соглашение о реадмиссии» содержит указание на проведение переговоров по заключению соглашений о реадмиссии с Российской Федерацией. Эта позиция послужила отправной точкой для переговорной работы, которая завершилась подписанием 25 мая 2006 г. в Сочи соответствующего международного договора Российской Федерации.

Принудительное возвращение нерегулярных мигрантов сигнализирует нелегалам, уже находящимся в государствах — членах ЕС, и потенциальным нелегитимным мигрантам, еще не въехавшим на территорию ЕС, о возможности санкций и содействует тому, чтобы такие лица принимали решение в пользу получения законного разрешения на пребывание в ЕС, а также

упреждает въезд тех мигрантов, которые не соответствуют законным требованиям.

Показательным в плане проведения акций выдворения больших групп нерегулярных мигрантов является Решение Совета Европейского союза (от 29.04.2004) об организации совместных авиарейсов в целях выдворения с территории двух или более государств — членов ЕС граждан третьих государств, в отношении которых вынесены индивидуализированные решения о выдворении. Необходимость принятия данного документа обусловлена тем, что в условиях постоянно растущей миграционной нагрузки на государства — члены ЕС крайне острой остается проблема своевременного и эффективного удаления (возвращения) с территории ЕС большого числа иностранных граждан, нарушивших правила въезда и пребывания, в отношении которых вынесены решения о выдворении.

Принятие общеевропейского документа об организации совместных авиарейсов для выдворения незаконных мигрантов предполагалось, в том числе, и при участии Европарламента, однако законодательный орган ЕС просто проигнорировал данную инициативу. В преамбуле Решения говорится, что оно принимается без учета позиции Европейского парламента. Решением регламентируется ряд правоприменительных действий императивного характера, которые могут в определенной мере расцениваться как контролирующие с общепризнанными доктринальными подходами к вопросам обеспечения основных прав и свобод человека, и Европарламент предпочел дистанцироваться от его принятия, переложив тем самым ответственность на исполнительный орган союза — Еврокомиссию. Это говорит о крайней чувствительности данного спектра правоотношений и несклонности международных правотворческих институтов придавать этим правоотношениям формальную определенность, относя это к дискретному праву национальных законодателей.

Значимым шагом, предпринятым на уровне ЕС, стала Директива Европейского парламента и Совета от 16.12.2008 об общих стандартах и процедурах в государствах — членах ЕС при возвращении незаконно пребывающих граждан третьих государств. В преамбуле Директивы также декларируется приоритет добровольного возвращения, а применение мер принуждения должно отвечать принципу пропорциональности и эффективно-

сти. Нормы главы II Директивы устанавливают: *общие требования к процедуре вынесения решения о возвращении нерегулярного мигранта; условия, порядок и сроки для добровольного выезда. При этом в целях недопущения сокрытия в отношении нерегулярного мигранта могут применяться ограничительные меры: обязательство о регулярной явке в уполномоченный орган, удержание денежного депозита, изъятие документов или наложение обязательства находиться в строго оговоренном месте.* Если существует риск, что нерегулярный мигрант скроется либо он представляет угрозу общественному порядку или национальной безопасности, право на добровольный выезд может не предоставляться либо срок выезда устанавливается не более чем в 7 дней.

Выдворение применяется в отношении лиц, которым не было предоставлено право выехать добровольно, и тех, которые не выехали в установленный для этого срок. Кроме того, предусматривается возможность применения мер физического принуждения в случае оказания гражданином третьего государства сопротивления при выдворении, которые должны отвечать критерию пропорциональности и не быть избыточными. Запрет на въезд является обязательным в решении о выдворении, если лицу не предоставлялась возможность добровольного выезда либо обязанность по возвращении не была исполнена.

Ограничение права на свободу передвижения гражданина третьего государства, являющегося субъектом процедуры возвращения, допускается в случае, если: существует риск, что он скроется; он препятствует подготовке своего возвращения или препятствует самой процедуре выдворения. Решение о помещении в специальное учреждение принимается административным или судебным органом. Вынесенное решение подлежит регулярной ревизии на предмет наличия условий, послуживших основанием для его вынесения. Директивой установлено, что в общем случае предельный срок содержания лица в специальном учреждении составляет 12 месяцев.

Рассмотренные документы рестриктивны, они имеют вполне определенный крен фокусировки на меры, как раз предполагающие обратное и серьезно ограничивающие (а то и прямо ущемляющие) основные права человека (в частности, на свободу передвижения, на неприкосновенность личности и т.д.). Тем не менее оба документа

признаются соответствующими международным стандартам.

В заключение краткого обзора актов ЕС в исследуемой сфере правоотношений следует сказать несколько слов о принципиальном для Российской Федерации международном договоре по вопросам противодействия незаконной миграции — Соглашении между Российской Федерацией и Европейской комиссией о реадмиссии от 25.05.2006. Особенностью данного международного договора является тот факт, что, хотя формально оно и является двухсторонним, фактически же это многосторонний договор, поскольку со стороны ЕС в нем участвуют все государства-члены. Соглашение заключалось в «пакетном» формате одновременно с договором о визовых упрощениях для ряда категорий граждан. Текст и содержание Соглашения о реадмиссии являются унифицированными и типовыми, т.е. используются при заключении всех международных договоров ЕС о реадмиссии с третьими странами. При этом возможные отклонения либо изменения положений базового текста, достигаемые по итогам переговоров и учитывающие интересы третьего государства, не являются принципиальными (т.е. не затрагивают ключевых положений), а носят уточняющий редакционный характер.

Соглашением предусматриваются взаимные обязательства нашей страны и государств — членов ЕС по приему, как собственных граждан, так и граждан третьих государств — нарушителей миграционного режима. Для практической реализации Соглашения создается Совместный комитет по реадмиссии, в задачи которого входят наблюдение за реализацией Соглашения, принятие решений по его применению, внесению в него изменений, информационный обмен. Предусматривается заключение строго на двухсторонней основе между Российской Федерацией и каждым из государств — членов ЕС исполнительных протоколов, устанавливающих перечень компетентных органов сторон, пунктов пропуска через границу, в которых осуществляется реадмиссия, конкретных сроков рассмотрения ходатайств, условий приема и передачи реадмиссируемых лиц.

Германия активно участвует в различных европейских структурах, созданных для противодействия и контроля нерегулярной миграции, например состоит членом Европейского агентства по интегрированному управлению возвращением [European Integrated Return Management

(EURINT)], объединяющего 21 государство ЕС, и Европейского агентства по безопасности внешних границ [European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX)]. Только в течение 2016 г. 399 сотрудников немецкой полиции приняли участие в мероприятиях FRONTEX по возвращению незаконных мигрантов. Основными странами назначения были Косово, Албания и Сербия.

Политика возвращения при реализации национальной миграционной стратегии является для страны инструментом контроля, направленным на создание условий, гарантирующих безусловный выезд из Германии иностранных граждан, не имеющих права пребывания как на федеральной территории, так на территории ЕС в целом, и сбалансированно сочетающая в себе меры добровольного и принудительного возвращения. Несмотря на отмену контроля на внутренних границах Шенгенской зоны, полиции государств-членов все-таки предоставлено право осуществления проверочных мероприятий, в том числе и для борьбы с трансграничной преступностью. Например, федеральная полиция Германии совместно с Федеральной системой железнодорожного транспорта проводит выборочные проверки на поездах и в морских портах.

Особой категорией незаконных мигрантов, характерной именно для Германии, является та, в которую входят иностранные граждане, формально обязанные покинуть территорию Германии, но пользующиеся правом «толерантного пребывания», дающим отсрочку исполнения депортации. Право толерантного пребывания направлено на освобождение мигранта от ответственности за незаконное пребывание (раздел 95 параграф 1 Закона «О пребывании»). В общем случае иностранные граждане, чья депортация отложена, после трех месяцев ожидания имеют право по согласованию с Бюро по трудоустройству на осуществление трудовой деятельности в Германии.

Инструментами обеспечения обязанности иностранного гражданина покинуть пределы страны являются меры высылки и депортации. В последнее время в Германии наблюдается устойчивый рост числа депортаций. Выдворение не является чистой мерой реализации миграционной политики, а выступает способом обеспечения интересов государства, применяемым в случаях, когда нахождение на территории страны иностранного гражданина угрожает общественной безопасности и порядку, демо-

кратическим основам или другим важным интересам государства. Например, в соответствии с разделом 54 Закона о пребывании выдворению подлежит иностранный гражданин, осужденный за умышленные преступления и приговоренный к лишению свободы на срок не менее 2 лет, либо осужденный за умышленные преступления против жизни, здоровья, половой неприкосновенности или собственности, совершенные с применением насилия, угрозы жизни или здоровью либо обмана, и приговоренный к лишению свободы на срок не менее 1 года. При этом важным нюансом является то, что решение о выдворении образует основание для утраты статуса законного пребывания в Германии.

В Германии разработаны и действуют специальные программы оказания содействия добровольному возвращению мигрантов и их последующей реинтеграции в странах происхождения. В настоящее время основной категорией, на которую нацелены такие программы, являются лица, ищущие убежища в Германии и не имеющие возможности легально закрепиться на ее территории. В 1979 г. немецкое правительство в лице министерства по делам семьи, молодежи и здравоохранения запустило пилотную программу оказания содействия добровольному возвращению (Программа реинтеграции и эмиграции для лиц, ищущих убежище в Германии), которая реализуется и по сей день. В 1989 г. по инициативе и при финансовой поддержке МВД Германии она была дополнена и расширена за счет правительственной Программы оказания содействия репатриации. С 2010 г. в осуществлении Программы участвует и Европейский фонд возвращения. Сейчас финансирование осуществляется за счет средств как федерального, так и земельных министерств внутренних дел. Но вопросы добровольного возвращения не имеют четкой правовой определенности в немецком федеральном законодательстве.

Отдельное место отведено программам добровольного возвращения беженцев в государства их происхождения. Инновационный инструмент — программы переселения беженцев в третью страну. Однако число таких стран невелико и в основном ограничивается США, Канадой, ФРГ, Великобританией, Австралией и скандинавскими государствами.

К системным общеевропейским нормативным актам, регулирующим беженство и пре-

доставление убежища соискателям международной защиты, можно отнести: Программу универсальной процедуры предоставления убежища и статуса беженца (пакет убежища); директивы ЕС 2003–2005 гг. по регулированию миграционного учета соискателей убежища, предоставления статуса беженца; процедуру осуществления международной защиты; процессуальный Регламент (ЕС) № 343/2003 (Дублин II), который установил правила предоставления международной защиты (статуса беженца, убежища, долгосрочного резидента), а также поправки к нему 2013 г. (Дублин III), 2019 г. (Дублин IV); Стандарт квалификации иностранных бенефициаров международной защиты.

Правовое регулирование на международном и региональном уровнях статуса беженца и бенефициара международной защиты подчинено решению текущих задач, упреждению рисков, направлено на упорядочение фактически сложившихся на практике и осуществляемых правоотношений.

В ответ на значительное увеличение потоков беженцев начиная с 2015 г. ФРГ начала предпринимать активные усилия по ограничению роста числа иммигрантов и беженцев, в том числе и путем ужесточения законодательства. Так, в июне 2019 г. был принят закон, направленный на упрощение и ускорение процедур задержания и депортации иностранных граждан, которым отказано в убежище. Однако ФРГ сохраняет лидерство в ЕС по числу заявленных ходатайств о предоставлении убежища (при этом меньшая по размерам Швеция принимает большее число беженцев в процентном отношении к собственному населению). В настоящее время потоки мигрантов, ищущих защиту по гуманитарным соображениям, обеспечивают наибольшую долю прироста населения ФРГ.

Как следствие постоянного притока мигрантов, остаются весьма высокими расходы федерального бюджета. Часть суммы направляется на реализацию превентивных мер по сокращению потоков беженцев из государств происхождения. В частности, весьма действенной оказалась сделка, заключенная между Европейским союзом и Турцией, в рамках которой правительство Турции согласилось прекратить выпуск со своей территории мигрантов, следующих в Европу, получив взамен безвизовый режим поездок. Как следствие та-

кой договоренности, в 2019 г. приток новых беженцев в Германию резко упал в сравнении с предыдущими годами.

Большинство работающих беженцев заняты на низкоквалифицированных и, соответственно, низкооплачиваемых работах. В этой связи участие в интеграционных курсах является обязательным для беженцев, плохо владеющих немецким языком. В последнее время отмечается рост вовлеченности беженцев в финансируемые федеральным правительством программы профессиональной подготовки. Однако соискатель убежища, начавший профессиональное обучение, может быть депортирован из страны в связи с отклонением ходатайства еще до окончания учебной программы.

Завершая обзор практики ФРГ в сфере международной защиты иностранных граждан, необходимо упомянуть инновационные методы работы с соискателями убежища, направленные на обеспечение национальных интересов и имеющие оперативно-розыскной уклон. Так, с 2017 г. Федеральная служба по миграции и беженцам прилучила право проводить анализ информации, содержащейся в сотовых телефонах и иных средствах коммуникации мигрантов, если имеются обоснованные сомнения относительно государств их происхождения. Это позволило уже в 2018 г. подтвердить государства происхождения для 33% соискателей убежища, при этом только в 2% случаев было доказано, что мигранты предоставили о себе ложную информацию.

В заключение целесообразно выделить перспективные методы работы с кризисными мигрантами.

Наиболее востребованным на сегодняшний день инструментом стала практика «добровольного возвращения». Возвращение мигранта в государство происхождения осуществляется на основе самостоятельно и добровольно принятого решения, при этом ему оказывается необходимое содействие (материального, консультативного и иного характера). Для такого иностранного гражданина могут минимизироваться неблагоприятные последствия, связанные с его неурегулированным правовым статусом (например, не устанавливается запрет на въезд).

Можно рассмотреть перспективы полноценного внедрения такого подхода в российскую правовую систему и правоприменительную практику, тем более что федеральным зако-

нодательством в этом направлении уже сделаны определенные шаги. Так, в соответствии со ст. 32.5 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ в случае добровольного выезда реадмиссируемого мигранта, процедура реадмиссии прекращается и устанавливается минимальный срок запрета на повторный въезд.

Актуальным для немецкой правоприменительной практики следует считать предоставление компетентным органам права снятия и анализа информации с персональных средств мобильной связи, принадлежащих мигрантам. При этом такое полномочие имеет более широкое применение в первую очередь в сфере национальной безопасности, позволяя предотвращать и купировать транснациональные угрозы, в том числе и террористического характера. Заметим, что такой подход требует установления механизма межведомственного

информационного взаимодействия с теми правоохранительными органами, к чьей компетенции отнесены соответствующие вопросы.

На глобальном уровне действуют такие институты по регулированию беженства, как Агентство ООН по делам беженцев, Управление Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ). Для эффективного сотрудничества по регулированию потоков беженцев УВКБ формирует и использует различные базы данных, помогающие выработать политику и руководящие принципы. Адресно осуществляемые еще за пределами государственной границы контрольно-проверочные мероприятия и привлечение в Российскую Федерацию конвенциональных беженцев, обладающих нужными российской экономике знаниями и навыками, может стать дополнительным источником притока в страну востребованных специалистов.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марина Леонидовна Галас — доктор исторических наук, главный научный сотрудник, Финансовый университет, Москва, Россия
MLGalas@fa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Marina L. Galas — Dr. Sci. (History), Chief Researcher, Financial University, Moscow, Russia
MLGalas@fa.ru

Статья поступила 19.12.2020; принята к публикации 25.01.2021.

Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.

The article received on 19.12.2020; accepted for publication on 25.01.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.