ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

ВОЙНИКОВ Вадим Валентинович

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант –
Доктор юридических наук,
Профессор Энтин Марк Львович

Москва
2019

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4
ГЛАВА 1. ПОДСИСТЕМА ПРАВА В ОБЛАСТИ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС. ВНЕШНЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС 23
§1.1. Понятие и структура подсистема права в области пространства свободы, безопасности и правосудия 23
§1.2. Понятие внешнего измерения пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС 55
§1.3. Общее пространство свободы безопасности и правосудия России и ЕС ... 71
§1.4. Возможность использования существующих моделей пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС в рамках Евразийской интеграции 95
Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ЛИЦ 121
§2.1. Понятие законодательства ЕС о свободе передвижения лиц 121
§2.2. Законодательства ЕС о границах 129
§2.3. Визовое законодательство Европейского Союза 158
§2.4. Иммиграционное законодательство ЕС 182
§2.5. Законодательство ЕС о предоставлении убежища 218
Глава 3. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОСТРАНСТВА ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ ЕС 251
§3.1. Понятие внутренней безопасности в системе права ЕС. Правоохранительное законодательство ЕС 251
§3.2. Правовые основы полицейского сотрудничества в рамках ЕС. Европол 263
§3.3. Правовое регулирование борьбы с отдельными видами наиболее тяжких преступлений 277
§3.4. Информационные аспекты внутренней безопасности 309
Глава 4. ОБЩЕЕ СУДЕБНОЕ ПРОСТРАНСТВО ЕС 339

§4.1. Развитие идеи общего судебного пространства в рамках ЕС. Принцип взаимного признания судебных решений как краеугольный камень правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам 339
§4.2. Правовое сотрудничество по уголовным делам в рамках ЕС 351
§4.3. Правовое регулирование европейских ордеров (европейский ордер на арест, европейский ордер на производство следственных действий, европейский ордер на защиту) 382
§4.4. Правовое сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС 400
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 443
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ 447
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 449

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза (далее – ПСБП) является одним из ключевых и наиболее динамично развивающихся направлений политики Союза. ПСБП было оформлено в качестве самостоятельного направления политики ЕС в момент вступления в законную силу Амстердамского договора в 1999 году[1], который интегрировал Шенгенские достижения в правовую систему ЕС и определил построение ПСБП в качестве одной из целей Европейского интеграции.

Учитывая сложную внутреннюю структуру Европейского Союза (далее – ЕС, Союз), на протяжении десятилетия правовые акты в сфере ПСБП оказались поделенными между двумя опорами ЕС: первой и третьей. Соответственно, регулирование отношений в указанной сфере осуществлялось при помощи двух разных методов: межправительственного и наднационального.

Указанный дуализм был устранен только в 2009 году после вступления в силу Лиссабонского договора[2], последнего на сегодняшний день ревизионного договора ЕС.

В настоящее время политика в области ПСБП охватывает чрезвычайно широкий круг вопросов: от порядка пересечения границ до противодействия преступности и осуществления правового сотрудничества по гражданским делам. При этом по мере развития ПСБП сфера применения данной политики неуклонно возрастает. Традиционно указанные вопросы группируются по трем ключевым направлениям: политика в области свободы передвижение лиц; политика в области обеспечения внутренней безопасности; политика в области построения общего судебного пространства.

---

[1] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144

[2] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. OJ. C 306, 17.12.2007, p. 1–271

Политика в области ПСБП представляет собой одно из наиболее сложных направлений деятельности ЕС, что обусловлено, в первую очередь, различным уровнем интеграции в разных областях пространства, а также неоднородным составом участников ПСБП.

Миграционный кризис 2015 года[3], а также возрастание террористической угрозы в странах ЕС существенным образом повлияли на политику Союза, главным образом, в области ПСБП. Указанные явления выявили ряд системных ошибок в области регулирования миграционными потоками, а также иных областях ПСБП, которые потребовали адекватной и жесткой реакции.

Последствия миграционного кризиса и активизация террористических организаций заставила ЕС не только реформировать отдельные направления политики, но и пересмотреть в целом политику в области ПСБП. Фактически миграционный кризис превратился в «Шенгенский кризис»[4], затронув одно из наиболее значимых достижений Европейской интеграции – свободу передвижения лиц внутри ЕС[5].

Принимая во внимание данные обстоятельства, развитие системы правовых норм ЕС в области свободы передвижения лиц и правоохранительной сфере представляет собой одну из ключевых и наиболее интересных проблем современного Европейского права.

Таким образом, в настоящее время ПСБП претерпевает существенные преобразования, что предопределяет особый интерес к данной проблематике и повышает актуальность выбранной темы для диссертационного исследования.

Реализация политики в области ПСБП опирается на солидную нормативно-правовую основу, представленную в виде совокупности законодательных актов, имеющих различную правовую природу и принятых в разные периоды времени.

---

[3] Под европейским миграционным кризисом принято понимать ситуацию, связанную со значительным увеличением потока нелегальных иммигрантов из регионов Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии в страны ЕС, а также неготовностью Европейского Союза к сдерживанию и эффективному распределению указанного потока

[4] См. Börzel, Tanja A., Thomas Risse. (2018) From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, Journal of European Public Policy, 25:1, p. 83-108, DOI: 10.1080/13501763.2017.1310281

[5] Lavenex, Sandra. ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. JCMS 2018 Volume 56. Number 5. P. 1197. DOI: 10.1111/jcms.12739.

В настоящее время в базе данных системы Eur-Lex зарегистрировано свыше восьмисот правовых акта в области ПСБП, которые регулируют широкий круг общественных отношений. При этом указанные акты имеют различную юридическую силу, в частности, некоторые подлежат прямому применению и носят обязательный характер, другие не обладают прямым действием, третьи носят рекомендательный характер.

Таким образом, система правовых актов Союза в области ПСБП не является однородной ни по методу правового регулирования, ни по особенностям общественных отношений, являющихся объектом регулирования данных актов. Иными словами, ПСБП охватывает политики, отличающиеся друг от друга по многим параметрам.

Вместе с тем, законодатель объединил указанные политики в рамках одного направления – ПСБП, соответственно законодательство в области ПСБП включает в себя нормы права, не являющиеся по своей правовой природе однородным.

Тем не менее, указанные нормы взаимосвязаны между собой не только принадлежностью к одной политике[6], но и общей целью, связанной с построением пространства, в рамках которого свобода, безопасность и правосудие находятся в тесной взаимосвязи друг с другом. Кроме того, развитие всех направлений ПСБП является прямым следствием реализации идеи по отмене контроля на общих границах и формирования пространства без внутренних границ.

Таким образом, право ЕС в сфере ПСБП представляет собой целостную систему нормативно-правовых актов, что дает основание говорить о формировании не просто совокупности нормативно-правовых актов, а о формировании самостоятельной подсистемы права ПСБП.

Данная подсистема выступает в качестве неотъемлемого элемента права ЕС, которое представляет собой относительно самостоятельную, автономную и

[6] О соотношении политики и права в рамках международно-правовой науки см. Вылегжанин А.Н. Дудыкина И.П. Понятие «международно-правовая политика государства» // Московский журнал международного права. – 2016. – № 4 (104). – С. 21-37

специфичную правовую систему, имеющую преимущественно наднациональный характер и призванную регулировать общественные отношения, возникающие и связанные с процессом создания и функционирования европейских интеграционных объединений[7].

Право ЕС родилось на стыке национального и международного права, при этом важной особенностью права ЕС является то, что образующие его правовые нормы непосредственно порождают права и обязанности не только у государств и институтов ЕС, но и для юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией стран ЕС[8].

Право ЕС образует новую правовую реальность, сочетающую элементы, свойственные национальным системам права и международно-правовой системы[9]. При этом, одной из черт права ЕС является укрепление и неуклонное расширение предмета правового регулирования[10].

Основная идея настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы провести системный анализ правовых актов в области ПСБП с тем, чтобы понять природу правовой основы ПСБП, провести ее систематизацию, а также дать характеристику ключевых элементов указанной системы.

Проф. С.Ю. Кашкин и проф. П.А. Калиниченко отмечают то, что право ЕС следует рассматривать как самостоятельную правовую систему, состоящую из институтов и отраслей[11]. В рамках настоящего исследования предстоит выяснить какое место системе права ЕС занимает подсистема права ПСБП, можно ли ее соотнести с отраслью права, либо она имеет более сложный характер.

Как писал проф. С.С. Алексеев «сложившаяся триада (норма, институт, отрасль) не исчерпывает сложное строение права. Указанные звенья характеризуют исключительно главные вехи правовой системы. Кроме норм,

---

[7] Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 27.
[8] Энтин М.Л.В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004-2005 годах. – СПб, 2006. С. 10-11.
[9] Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право / М. М. Бирюков. - М. : Научная книга, 2006. С 32.
[10] Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.О. Четвериков. – М., 2010. С 4.
[11] Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп./ Кашкин С.Ю., Калиниченко П.А., Четвериков А.О. – М., 2010. С. 81.

институтов, отраслей, которые являются необходимыми элементами правовой системы и потому «обязательно следуют один за другим», есть и такие, не всегда необходимые правовые образования, как субинституты и подотрасли». Далее, проф. С.С. Алексеев отмечает то, что «при более подробном анализе могут быть выделены и иные подразделения (например, ассоциации норм, объединения институтов, семьи отраслей)[12].

Проф. А.Я. Капустин отмечал то, что «правовая система ЕС имеет сложную внутреннюю структуру, что объясняется неоднородным характером регулируемых правом ЕС правоотношений»[13].

В связи с этим определение места системы правовых норм в области ПСБП в праве ЕС, а также изучение ключевых особенностей данной системы имеет исключительно важное значение как для науки, так и для практики. Результаты исследования позволят правильно определить место подсистема права ПСБП в праве ЕС, лучше понять структуру права ЕС, а также решить ряд других вопросов фундаментального характера.

Проблема правового регулирования ПСБП является актуальной не только для самого ЕС, изучение данной проблематики имеет свою актуальность и для российской науки, а также правоприменительной практики.

Во-первых, Шенгенские достижения – это та сфера, с которой чаще других направлений политики ЕС сталкиваются рядовые граждане РФ. Знание системы Шенгенских правил в большей степени требуется от граждан РФ, чем знание иных отраслей права ЕС.

Во-вторых, опыт ЕС в области ПСБП является ценным источником для развития национального законодательства РФ и развития евразийской интеграции.

Процесс европеизации права[14] имеет системный характер и обнаруживается в различных отраслях российского права. Кроме того, признаки европеизации

---

[12] Алексеев С.С., Структура советского права. М., 1975. С.22

[13] Капустин, А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Я. Капустин. – М., 2001. С. 15.

[14] Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. С 22.

права обнаруживаются в межгосударственных и интеграционных процесса, участником которых выступает Российская Федерация.

Особое значение изучение ПСБП приобретает в свете создания и развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС), поскольку дальнейшее развитие ЕАЭС неизбежно приведет к формированию общей или скоординированной политики, связанной с передвижением лиц и осуществлением сотрудничества в правоохранительной сфере.

Ныне действующая редакция договора о ЕАЭС не содержит в себе соответствующих положений, однако можно предположить то, что в перспективе, по мере формирования в рамках ЕАЭС внутреннего рынка все отчетливее начнут давать о себе идеи об углублении интеграции посредством распространения компетенции ЕАЭС на вопросы, касающиеся иммиграционной, визовой и правоохранительной политик.

Более того, следует отметить, что указанные процессы будут иметь неизбежный характер, поскольку тесная интеграция в экономической сфере может быть осуществлена только при условии достаточного уровня интеграции в других областях, в том числе, в области свободы передвижения лиц, безопасности и правосудия.

По этой причине опыт ЕС по формированию ПСБП можно будет использовать в рамках Евразийской экономической интеграции для изучения возможности и целесообразности развития новых направлений в политике ЕАЭС.

Безусловно, построение общего визового, миграционного и правоохранительного пространства в рамках ЕАЭС не должно осуществляться путем механического копирования правовых инструментов, выработанных в рамках ЕС. В ходе разработки собственных инструментов интеграции визовой и миграционной политики ЕАЭС не должен повторять ошибок и просчетов, допущенных ЕС. Соответственно, должен быть досконально изучен как положительный, так и отрицательный опыт. В частности, должны быть детально изучены причины, приведшие к проявлению кризисных явлений в рамках ПСБП.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с пересечением лицами внешних и внутренних границ ЕС, осуществлением межгосударственного полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам внутри ЕС.

Предмет исследования образуют нормы права ЕС и практика их реализации в сфере ПСБП, судебная практика Суда ЕС, иные правила и документы, включая нормы мягкого права, которые относятся к правовому регулированию ПСБП.

Степень разработанности темы.

Проблема построения ПСБП неоднократно выступала предметом научных исследований как в России, так и за рубежом. Указанное пространство исследовалось с позиции политической науки, отдельные аспекты изучались с позиции юриспруденции.

В российской юридической науке указанной проблематике был посвящен ряд диссертационных работ. Так, в 2009 году состоялась защита кандидаткой диссертации Р.Р. Шамсутдиновой по общим вопросам правового регулирования ПСБП[15], при этом диссертант рассматривал ПСБП в необоснованно узком смысле, ограничивая указанное пространство деятельностью в сфере противодействия общеуголовной и транснациональной преступности[16].

В 2013 году была защищена докторская диссертация О.Ю. Потемкиной, посвященная политическим аспектам ПСБП[17]. Две докторские диссертации Р.А.о. Гурбанова[18] и Д.Ю. Базаркиной[19] были посвящены отдельным аспектам борьбы с преступностью в рамках ЕС.

---

[15] Шамсутдинова, Р. Р. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р.Р. Шамсутдинова. – Казань, 2009. – 175 с.

[16] Там же, с. 7-8.

[17] Потемкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза : дис. … д-ра полит. наук: 23.00.04 / О.Ю. Потемкина. – М., 2013. - 438 с.

[18] Гурбанов, Р.А.о. Взаимодействие судебных органов на европейском пространстве: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Р.А.о. Гурбанов. – Баку, 2015. – 387 с.

[19] Базаркина, Д.Ю. Роль коммуникационного обеспечения в антитеррористической деятельности Европейского союза: дис. … д-ра полит. наук: 23.00.04/ Д.Ю. Базаркина. М., 2017. – 417 с.

Отдельные аспекты ПСБП нашли свое отражение в кандидатских диссертациях С.А. Михайовой[20], И.И. Никишкина[21], Э.И.о. Дамирчиева[22], С.В. Чугуновой[23], Н.Л. Бальзамовой[24], Чекоткова А.Ю.[25], А.А. Декальчук[26].

В настоящее время следует отметить недостаток теоретических исследований правовой составляющей указанной политики. В частности, и в российской, и зарубежной литературе внимание уделяется правовому регулированию отдельных направлений политики в области ПСБП (правовое сотрудничеству по уголовным делам; правовое сотрудничество по гражданским делам; иммиграционное право; право убежищ ЕС). В этом отношении исключением следует назвать исследования Стива Пеерса (Steve Peers), который на протяжении последних 20 лет выпускает обновленные редакции фундаментального труда под названием «Право юстиции и внутренних дел». Указанная работа посвящена всем аспектам ПСБП, при этом она имеет скорее прикладной, чем теоретический характер.

Предлагаемое диссертационное исследование направлено на формирование научной основы ПСБП как целостной подсистемы права.

Данная постановка научной проблемы соответствует критерию научной новизны, поскольку в таком формате данная тема исследуется впервые, а полученные результаты могут способствовать решению целого ряда научных задач.

---

[20] Михайлова, С.А. Правовое регулирование сотрудничества судебных органов по гражданским, торговым и семейным делам в рамках Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С.А. Михайлова. – М., 2012. – 161 с.

[21] Никишкин, И.И, Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И.И. Никишкин. – М, 2015. – 204 с.

[22] Дамирчиев, Э.И.о. Сотрудничество государств-членов Европейского Союза в сфере уголовного судопроизводства. Теоретические и практические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10, 12.00.09 / Э.И.о. Дамирчиев. – М., 2011. – 210 с.

[23] Чугунова, С.В. Регулирование легальной трудовой миграции из третьих стран по праву ЕС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С.В. Чугунова. – М., 2012. – 187 с.

[24] Бальзамова, Н.Л. Эволюция законодательства Европейского Союза о правовом положении граждан стран, не входящих в ЕС:. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н.Л. Бальзамова. – М., 2012. – 185 с.

[25] Чекотков, А.Ю. Европейские ордеры на арест и на производство следственных действий: проблемы реализации и тенденции развития : авторфе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.Ю. Чекотков. – М., 2016. – 33 с.

[26] Декальчук, А.А. Внешние шоки как фактор развития интеграционных процессов в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: дис. … канд. полит. наук: 23.00.04/ А.А. Декальчук. Спб., 2015. – 185 с.

Поскольку правовое регулирование ПСБП представляет собой комплексную научную проблему, всестороннее исследование данного явления должно базироваться на научных трудах российских и зарубежных исследователей в области юриспруденции и иных общественных наук.

В качестве первого элемента теоретической основы настоящего исследования выступают труды отечественных и зарубежных ученых-юристов, развивающих доктрину в области общей теории государства и права, международного права и европейского права: А.Х. Абашидзе, А.И. Абдуллина, С.С. Алексеева, Кая Амбоса (Kai Ambos), Петера Аспа (Petter Asp), К.А. Бекяшева, П.Н. Бирюкова, М.М. Бирюкова, А.Н. Вылегжанина, Анн Вейемберг (Anne Weyembergh), Джона Вервале (John Vervaele), А.Г. Волеводза, Ельзбет Гуильд (Elspeth Guild), Р.Ш. Давлетгильдеева, Е.Н. Егоровой, Гельмута Затцгера (Helmut Satzger), А.С. Исполинова, П.А. Калиниченко, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, Либор Климека (Libor Klimek), Д.К. Лабина, Валсамиса Митсилегаса (Valsamis Mitsilegas), Т.Н. Нешатаевой, Стива Пеерса (Steve Peers), Евы Сторскрубб (Eva Storskrubb), Даниэля Тима (Daniel Thym), Кая Хайльброннера (Kay Hailbronner), А.О. Четверикова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и др.

В качестве второго элемента теоретической основы диссертации выступают работы российских и зарубежных исследователей в области европейской интеграции, в том числе: Джоанна Апап (Joanna Apap), Т. Бальзак, М. Ден Бер, Ю.А. Борко, А.А. Громыко, Н.Ю. Кавешникова, Серджио Каррера (Sergio Carrera), Сандры Лавенекс (Sandra Lavenex), Йорга Монара (Jörg Monar), Моник Хазельхорст (Monique Hazelhorst), О.Ю. Потемкиной, Флориана Траунера (Florian Trauner) и др.

Цели исследования.

Основная идея настоящей работы состоит в том, чтобы комплексно рассмотреть юридические аспекты проблемы построения ПСБП.

Общая **цель** диссертационного исследования состоит в формировании теоретических основ подсистемы права ПСБП, а также в выявлении, анализе и систематизации сущностных характеристик правового регулирования отношений,

возникающих в связи с функционированием указанного пространства. Специальной целью исследование выступает изучение вопроса, касающегося сотрудничества России и ЕС в данной области, возможности и перспективы реализации проекта построения между Россией и ЕС общего пространства свободы, безопасности и правосудия, а также использования опыта ЕС в рамках ЕАЭС.

В рамках диссертационного исследования поставлены следующие **задачи**:

- очертить круг правоотношений, входящих в предмет регулирования подсистемы права ПСБП, определить предмет и метод правового регулирования указанной подсистемы;
- сформулировать юридический подход к пониманию ПСБП;
- раскрыть структуру подсистемы права ПСБП, определить ее элементы, показать место данной подсистемы в праве ЕС;
- определить особенности субъектного состава ПСБП;
- выявить особенности механизма принятия решений в области ПСБП;
- провести систематизацию нормативно-правовых актов, относящихся к подсистеме права ПСБП;
- изучить практику Суда Европейского Союза по вопросам, относящимся к ПСБП;
- изучить внешнее измерение ПСБП, а также изучить возможность использования опыты ЕС в рамках Евразийской экономической интеграции.

Научная новизна.

Настоящее диссертационное исследование отвечает критерию научной новизны, поскольку в современной российской и зарубежной науке отсутствуют комплексные исследования подсистемы права ПСБП. Как уже отмечалось выше, в разные годы проводились научные исследования в отношения правового регулирования отдельных аспектов ПСБП, в частности, правового сотрудничества по уголовным делам, миграционной, визовой политики и т.д. Кроме того, были проведены научные исследования, касающиеся политических аспектов построения ПСБП.

Настоящее диссертационное исследование нацелено на решение научной проблемы, связанной с изучением правовой природы ПСБП в целом, посредством анализа подсистемы права ПСБП в качестве правовой категории, определения его места и роли в системе права ЕС.

Диссертация является первой в отечественной науке попыткой сформулировать целостное представление о сущности и тенденциях развития подсистемы права в области ПСБП. Диссертантом проведен анализ широкого круга нормативно-правовых документов, судебной практики, а также научной литературы, на основе которой предложен авторский подход к исследованию подсистемы права ПСБП и его отдельных компонентов.

Настоящее научное исследование носит комплексный характер, проявляющийся в исследовании основ правового регулирования ПСБП в целом, а также его отдельных компонентов.

Научная новизна проявляется также в разработке и анализе нового понятийного аппарата, авторском подходе к применению ряда устоявшихся понятий в области права ЕС, категориям и иным правовым явлениям, а также предложением о введении в научный оборот понятия «Подсистема права ПСБП».

Научная новизна обусловлена также тем, что диссертант исследует проблемы правового регулирования ПСБП в условиях преодоления последствий миграционного кризиса в Европе и связанного с этим реформированием законодательства в области ПСБП.

Кроме того, в рамках настоящего исследования проведен анализ существующей правовой основы отношений России и ЕС в области ПСБП, перспектив сотрудничества между Россией и ЕС в свете «украинского кризиса», а также возможности использования опыта ЕС в рамках Евразийской экономической интеграции.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Представляется, что предлагаемое диссертационное исследование будет иметь большое научное и прикладное значение, поскольку его результаты могут быть использованы в ходе дальнейших научных исследований,

правоприменительной практике и правотворческой работе. Кроме того, выводы диссертационной работы способствуют углублению теоретической базы исследования проблем интеграционного права.

Методология и методы исследования.

Методологическая основа диссертации включает в себя разнообразные методы научного познания – философские (диалектический, рефлексивный методы), общенаучные (анализа и синтеза, восхождения от частного к общему, индукции и дедукции, системный, метод теоретического моделирования, культурно-исторического анализа и др.) и специальные юридические (формально-логический, структурно-юридический, метод юридической интерпретации, историко-правовой, сравнительно-правовой и др.).

При этом диссертант не проводит самостоятельно специальные математические и статистические исследования, используя для этого соответствующие открытые данные.

Положения, выносимые на защиту.

1. Система нормативно-правовых актов в области ПСБП занимаеи заметное место в праве ЕС. Указанная система является правовым инструментом реализации политики в области ПСБП, имеющей конкретные цели, адресатов, территориальную и предметную сферу и т.д. Соответственно, определенными общими признаками обладают и нормативно-правовые акты, принятые в рамках реализации данной политики. Все это дает основание считать то, что нормативно-правовые акты, принятые в рамках реализации политики в области ПСБП, являются не просто совокупностью законодательных актов, а целостной системой. В рамках права ЕС сформировалась целостная подсистема права, регулирующая интеграционные отношения в рамках ПСБП. Однако указанную систему законодательства нельзя квалифицировать в качестве института или отрасли права ЕС.

2. Подсистему права ПСБП можно определить как систему взаимосвязанных правовых и иных актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с пересечением лицами внешних и внутренних границ ЕС,

осуществлением межгосударственного полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам внутри ЕС.

В предмет правового регулирования подсистемы права ПСБП входят как трансграничные общественные отношения, возникающие в связи с межгосударственным взаимодействием в сфере ПСБП (правовое сотрудничество по уголовным или гражданским делам и т.д.), так и общественные отношения, лишенные указанного признака. К последнему виду отношений следует отнести те отношения, которые не являются результатом непосредственного взаимодействия между двумя и более государствами-членами (гарантии участникам уголовного процесса, визовая политика, процедура предоставления убежища и т.д.).

3. Подсистема права ПСБП представляет собой особый элемент в праве ЕС. Подсистема права ПСБП не имеет своего аналога на национальном уровне, она взаимодействует не с какой-то определенной отраслью национального права государств-членов, а с целой группой таких отраслей, среди которых следует выделить: миграционное право, административное право, полицейское право, уголовное право, уголовно-процессуальное право, гражданское процессуальное право, семейное право.

4. В структуре подсистемы права ПСБП можно выделить следующие элементы:

- Законодательство, регулирующее отношения в сфере свободы передвижения лиц (пересечение лицами внутренних и внешних границ, пограничный контроль, визовая политика, иммиграционная политика и политика предоставления убежища);
- Правоохранительное законодательство (законодательство о борьбе с преступлностью), регулирующее полицейское сотрудничество, а также правовое сотрудничество по уголовным делам;
- Законодательство в области общего судебного пространства (осуществление правового сотрудничества по гражданским делам).

5. Для метода правового регулирования в рамках ПСБП характерно сочетание метода гармонизации и унификации. Правовыми инструментами реализации политики в рамках ПСБП является весь набор используемых в ЕС правовых актов, включая регламенты, директивы, решения, конвенции и т.д. Среди источников права ПСБП следует также выделить два кодифицированных акта – Шенгенский кодекс о границах и Визовый кодекс.

6. Внешнее измерение ПСБП преследует две цели: содействие формированию внутреннего аспекта ПСБП, что выступает основной задачей, и содействие в реализации внешней политики и политики безопасности ЕС. В этой связи характерной особенностью внешнего измерения ПСБП является то, что данное направление политики имеет вспомогательный характер и ориентировано на построение внутреннего аспекта ПСБП. При этом отличительной чертой внешнего измерения ПСБП является то, что действующее право ЕС предусматривает возможность осуществления внешних отношений в данной сфере не только самим Союзом, но и государствами-членами ЕС.

7. Опыт ЕС по формированию ПСБП может быть использован в рамках Евразийской экономической интеграции для изучения возможности и целесообразности формирования новых направлений в политике ЕАЭС. Несмотря на то, что действующая редакция договора о ЕАЭС ограничивает компетенцию Союза только вопросами экономической интеграции, можно предположить то, что в перспективе, по мере формирования в рамках ЕАЭС внутреннего рынка все отчетливее начнут давать о себе идеи об углублении интеграции посредством распространения компетенции ЕАЭС на вопросы, касающиеся иммиграционной политики и политики в области борьбы с преступностью.

Развитие в рамках Евразийской экономической интеграции сотрудничества в области миграционной политики и борьбы с преступностью будет являться логическим продолжения формирования внутреннего рынка ЕАЭС. Целесообразность развития сотрудничества в указанных сферах обуславливается не только логикой развития ЕАЭС как интеграционного объединения, но и накопленным опытом в рамках ЕС, а также Союзного государства России и

Беларуси. Указанные процессы будут иметь неизбежный характер, поскольку тесная интеграция в экономической сфере может быть осуществлена только при условии достаточного уровня интеграции в других областях, в том числе, в области свободы передвижения граждан, безопасности и правосудия.

8. В настоящее время в рамках Евразийской экономической интеграции уже созданы механизмы, направленные на обеспечение сотрудничества в области трансграничного передвижения лиц и борьбы с преступностью. Однако указанные механизмы базируются на межправительственном сотрудничестве и реализуются вне правовых рамок ЕАЭС.

9. Автором обоснована целесообразность дальнейшего развития существующих механизмов сотрудничества в области трансграничного передвижения лиц и борьбы с преступностью и их дальнейшей интеграции в правовую систему ЕАЭС. Под сотрудничеством в области трансграничного передвижения лиц и борьбой с преступностью понимается формирование между участвующими государствами пространства без внутренних границ, в пределах которого обеспечивалось бы свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по обеспечению безопасности. Таким образом, данное пространство включает в себя два компонента: пространство свободы передвижения лиц, включающее в себя механизмы по обеспечению беспрепятственного перемещения лицами внутренних границ участвующих государств во взаимосвязи с общей или согласованной иммиграционной и визовой политикой (миграционная сфера); пространство внутренней безопасности, предполагающее создание эффективного механизма правового сотрудничества по уголовным делам, а также взаимодействия полицейских служб (правоохранительная сфера).

10. Законодательство о свободе передвижения лиц представляет собой один из элементов подсистемы права ПСБП, которая регулирует общественные отношения, возникающие в связи с пересечением или намерением пересечения внешних и внешних и внутренних границ ЕС лицами, независимо от их гражданства, а также пребыванием на территории ЕС иностранных граждан.

Законодательство ЕС о свободе передвижения лиц включает в себя четыре элемента:

- законодательство ЕС по вопросам пограничного контроля;
- визовое законодательство ЕС, регулирующее отношения, связанные с осуществлением ЕС единой визовой политики;
- иммиграционное законодательство ЕС, регулирующее отношения, связанные с осуществлением общей иммиграционной политики;
- законодательство ЕС об убежище, регулирующее отношения, связанные осуществлением общей политики по вопросам предоставления убежища.

11. Внутренняя безопасность ЕС понимается нами как состояние защищенности личности, организаций, государства, а также интересов ЕС от реальных или возможных угроз, связанных с осуществлением преступной и иной противоправной деятельности, обеспечиваемое на национальном уровне государствами-членами при помощи мер по предупреждению и пресечению преступлений, а на наднациональном уровне государствами-членами совместно с органами и институтами ЕС при помощи мер, направленных на осуществление полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам.

12. Система норм права ЕС, направленных на обеспечение внутренней безопасности составляет правоохранительное законодательство ЕС. Предметом правового регулирования правоохранительного законодательства ЕС вступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением сотрудничества между государствами-членами ЕС в полицейской, уголовно-процессуальной и уголовно-правовой сферах, а также в области предотвращения преступности.

13. Система законодательства ЕС в области полицейского сотрудничества можно представить в виду двух основных элементов: институциональная часть, регулирующая вопросы создания и функционирования системы органов полицейского сотрудничества и материальная часть, содержащая норма, которые регулируют отдельные направления полицейского сотрудничества.

14. Информационный компонент ПСБП можно определить как совокупность информационных систем, а также механизм их взаимодействия, который позволяет компетентным органам собирать, анализировать и передавать данные для целей пограничного контроля и осуществления правоохранительной деятельности.

15. Понятие правовое сотрудничество по уголовным делам включает в себя три ключевых направления: сотрудничество государств-членов в уголовно-процессуальной сфере; гармонизация национального уголовного права; межгосударственное сотрудничество по вопросам предотвращения преступности.

Законодательство ЕС по вопросам уголовно-процессуального сотрудничества можно определить как систему правовых норм, направленных на гармонизацию национального законодательства или создание унифицированных норм, целью которых является обеспечение совместимости и эффективного взаимодействия национальных систем уголовного производства различных государств-членов ЕС, а также повышением уровня защищенности участников уголовного процесса.

В системе законодательства, регулирующего процессуальное сотрудничество по уголовным делам, следует выделять предметную и институциональную часть. Предметную часть законодательства по вопросам правового сотрудничества по уголовным делам можно представить в виде совокупности отдельных правовых инструментов, которые пока не формируют целостную систему. Институциональная часть регулируют вопросы деятельности специализированных органов, занимающихся реализацией правового сотрудничества по уголовным делам.

16. Европейский ордер представляет собой решение компетентного национального органа, которое подлежит применению на территории всего Союза, таким образом, имея общесоюзный характер. К настоящему моменту законодательство ЕС предусматривает три вида Европейских ордеров: Европейский ордер на арест; Европейский ордер на производство следственных действий; Европейский ордер на защиту. Все три вида Европейских ордеров

имеют различную степень распространения в правоприменительной практике, при этом они замещают собой большую часть традиционных форм международного сотрудничества по уголовным делам внутри ЕС. Закрепление в правовой системе ЕС такого института как Европейский ордер является результатом имплементации принципа взаимного признания судебных решений.

17. Основная идея развития правового сотрудничества по гражданским делам состоит в том, чтобы подчинить единым требованиям порядок рассмотрения и исполнения судебных решений по делам, имеющим трансграничный характер и касающихся двух и более государств-членов ЕС. Иными словами, право ЕС направлено лишь на ту часть процессуального законодательства, которая связана с наличием иностранного элемента. Также как и в сфере уголовного судопроизводства ЕС исходит из того, что каждое государство имеет свою собственную судебную систему, свое процессуальное законодательство.

18. Между правовым сотрудничеством по уголовным делам и правовым сотрудничеством по гражданским делам имеется одно принципиальное отличие. В сфере уголовного процесса политика ЕС охватывает как трансграничный элемент уголовной юстиции, так и национальное уголовно-процессуальное право в части установления минимальных гарантий. В области правового сотрудничества по гражданским делам основное внимание уделяется вопросу трансграничного рассмотрения дел. Установление минимальных гарантий в области гражданского процесса если и характерно, то в качестве меры, имеющий факультативный характер.

19. Сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС является собирательным понятием, включающим в себя целый ряд элементов, объединенных общностью правовой природы, которые, в свою очередь, в целом касаются процедуры рассмотрения трансграничных гражданских и коммерческих дел.

На сегодняшний день можно выделить следующие элементы правового сотрудничества по гражданским делам:

- Определение подсудности.
- Признание и исполнение иностранных судебных решений.
- Порядок определения права, применяемого к спорным отношениям (коллизионное право).
- Правая помощь по гражданским делам.
- Трансграничное банкротство.

Степень достоверности и апробацию результатов

Основные положения диссертации апробированы в рамках международных научно-исследовательских проектов, участником которых является диссертант.

Выводы диссертационного исследования представлены в ходе выступлений диссертанта на российских и международных конференциях.

По теме диссертационного исследования опубликована монография, а также целый ряд научных работа, общим объемом 46,8 п.л., в том числе 19 публикаций в рецензируемых научных изданий, включенных в перечень ВАК. Диссертант также является одним из соавторов учебника «Европейское право Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза».

Результаты диссертационного исследования использованы диссертантом в ходе разработки и преподавании курсов «Европейское право», «Право ЕС: законодательство и судебная практика», «Основы Шенгенского права», включенных в учебный план Балтийского Федерального университета им. И. Канта.

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите с учетом замечаний на заседании кафедры европейского права МГИМО МИД России 12 февраля 2019 года.

ГЛАВА 1. ПОДСИСТЕМА ПРАВА В ОБЛАСТИ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС. ВНЕШНЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ ЕС

§1.1. Понятие и структура подсистема права в области пространства свободы, безопасности и правосудия

Создание пространства свободы, безопасности и правосудия (далее – ПСБП) представляет собой одно из ключевых направлений политики ЕС, в рамках которого исходя из положений статьи 3 (2) договора о Европейском Союзе (далее – ДЕС) обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением[27].

ПСБП было оформлено в качестве самостоятельного направления политики ЕС в момент вступления в законную силу Амстердамского договора в 1999 году, который интегрировал Шенгенские достижения в правовую систему ЕС и провозгласил создание ПСБП в качестве одной из целей ЕС.

ДЕС в редакции Амстердамского договора определил, что одной из целей ЕС является создание и развитие в союзе ПСБП, основной идеей которого являлось создание в рамках Союза территории без внутренних границ, в пределах которой граждане могли бы свободно передвигаться в условиях полной безопасности.

Таким образом, ПСБП можно рассматривать в двух смыслах: во-первых, как одну из целей европейской интеграции, при достижении которой внутри ЕС будет обеспечено свободное передвижение граждан в условиях полной

[27] Consolidated version of the Treaty on European Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390

безопасности, и, во-вторых, как одно из направлений политики ЕС.

Концепция ПСБП получила свое дальнейшее развитие в Венском плане действий по имплементации положений Амстердамского договора о ПСБП (далее – Венский план действий)[28].

Задача Венского плана действий состояла в том, чтобы раскрыть содержание концепции построения ПСБП, дать определение основных понятий и обозначить путь, направленный на реализацию данного проекта.

Авторы Венского плана действий исходили из того, что ПСБП включает в себя три составляющих компонента (элемента): пространство свободы (пространство свободы передвижение лиц), пространство безопасности (пространство внутренней безопасности) и пространство правосудия (судебное пространство).

Все три элемента тесно взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга, и достижение целей в одном из них невозможно без другого. Задача ЕС в данном контексте состоит в том, чтобы обеспечить правильный баланс между свободой, безопасностью и правосудием.

Пространство свободы в понимании авторов Венского плана действий представляет собой не только свободу передвижения людей, но и свободу в самом широком смысле, включая права человека, что в определенной степени выходит за рамки того, что зафиксировано в учредительных договорах.

Пространство безопасности рассматривается как средство, направленное на обеспечение функционирование первого пространства, т.е. пространства свободы. При этом специально оговаривается то, что целью пространства безопасности не является создание унифицированного механизма работы правоохранительных органов. Задача пространства безопасности состоит в том, чтобы создать институциональный механизм для эффективного сотрудничества правоохранительных органов в целях обеспечения безопасности граждан Союза, а также интересов самого ЕС.

---

[28] Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998**,** OJ C 019 , 23/01/1999 P. 0001 - 0015

Пространство правосудия также рассматривается как инструмент для обеспечения свободы в рамках ЕС. При этом амбициозная цель пространства правосудия состоит в том, чтобы дать гражданам всеобщую уверенность в справедливость и правосудие в масштабах всего ЕС.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что безопасность, а равно и правосудия выступают в качестве необходимого условия для реализации свободы передвижения лиц. Иными словами, свобода передвижения лиц может быть обеспечения лишь при наличии соответствующих мер безопасности[29].

Договор о функционировании ЕС (далее – ДФЕС) также раскрывает содержание компонентов ПСБП. Исходя из статьи 67 ДФЕС в понятие «свобода» входит свобода передвижения лиц, иммиграция, предоставление убежища, контроль внешних границ. К понятию «безопасность» положения ДФЕС относят вопросы, касающиеся предотвращения и борьбы с преступностью, расизмом, ксенофобией, обеспечением координации и сотрудничества полицейских, судебных и других компетентных органов; вопросы взаимного признания судебных решений по уголовным делам, а также сближения уголовного законодательства. Наконец, к компоненту «Правосудие» относятся вопросы судебного сотрудничества по гражданским делам, основанные на принципе взаимного признания судебных и внесудебных решений.

Здесь необходимо отметить некоторое разночтение между положениями статьи 67 ДФЕС и Венским планом действий. В частности, ДФЕС к компоненту «Правосудие» относит только правовое судебное сотрудничество по гражданским делам, в то время как сотрудничество по уголовным делам отнесено к компоненту «Безопасность». Венский план действий относит к пространству правосудия правовое сотрудничество и по гражданским, и по уголовным делам, что, на наш взгляд, в большей степени соответствует содержанию указанного компонента.

Необходимо отметить то, что указанное деление носит во многом условный характер, к примеру, высокий уровень безопасности обеспечивается не

[29] Fichera, Massimo, Sketches of a Theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice (August 15, 2015). M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 38.

только мерами, связанными с полицейским и судебным сотрудничеством по уголовным делам, но и мерами, направленными на охрану внешних границ, которые отнесены к первому компоненту «свобода». С другой стороны, в понятие правовое сотрудничество по уголовным делам, отнесенное к компоненту «Безопасность», в равной степени относится также к элементу «Правосудие».

В связи с этим следует сделать вывод о том, что компоненты ПСБП имеют значительно более широкое значение, чем то, которое раскрыто в статье 67 ДФЕС.

Таким образом, на наш взгляд целесообразно рассматривать компоненты ПСБП в узком смысле, как это раскрыто в статье 67 ДФЕС и в широком смысле, как систему деятельности, направленную на достижение высокого уровня сотрудничества в соответствующей области: свобода, безопасность и правосудие. В этом смысле решающее значение приобретает не предметная область той или иной деятельности, а цель, на достижение которой она направлена. К примеру, меры по временному восстановлению пограничного контроля в узком смысле относятся к компоненту «свобода». Вместе с тем, данная мера направлена на обеспечение безопасности границ, соответственно, в широком смысле, такую меру можно отнести к компоненту «безопасность».

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что структура раздела V ДФЕС не в полной мере соответствует классификации, основанной на трех компонентах ПСБП. Раздел V ДФЕС содержит пять глав, одна из которых посвящена общим вопросам, а четыре посвящены отдельным направлениям политики в области ПСБП: политика в отношении пограничного контроля, предоставлении убежища и иммиграции; судебное сотрудничество по гражданским делам; судебное сотрудничество по уголовным делам; полицейское сотрудничество.

Рассматривая ПСБП как направление политики ЕС, следует отметить то, что указанная политика имеет свою правовую основу в виде правовых актов ЕС, регулирующих отношения в области ПСБП.

Согласно данным системы Eur-Lex по состоянию на апрель 2018 года в базе данных зарегистрировано 802 акта в области ПСБП. По подсчетам проф.

Йорга Монара (Jorg Monar), за 10 лет, с 1999 года по 2010 года Советом ЕС в формации юстиция и внутренние дела было принято более 1200 актов в сфере пространства ПСБП[30], хотя далеко не все из них относятся к категории нормативно-правовых актов.

Согласно принятой номенклатуре правовых актов Союза акты в области ПСБП, имеют свою директорию, обозначенную под номером 19, в рамках которой выделяется несколько поддиректорий, соответствующих содержанию трех основных компонентов ПСБП: свобода передвижения лиц (19.10), правовое сотрудничество по гражданским делам (19.20), полицейское и правовое сотрудничество по уголовным делам (19.30).

Нормативно-правовые акты Союза в области ПСБП является частью правовой системы ЕС. В настоящее время право ЕС выступает разновидностью интеграционного права и представляет собой автономную и самостоятельную правовую систему, отличительной особенностью которой является то, что оно не идентифицируется ни с национальным правом государств-членов ЕС, ни с действующим международным публичным правом. При этом право ЕС носит преимущественно наднациональный характер. Его положения образуют не только автономную и самобытную правовую систему, но и обладают приоритетом по отношению к национальному праву[31].

В 1964 году Суд ЕС в рамках известного дела «Фламино Коста против ЭНЕЛ» (Flaminio Costa v E.N.E.L.) признал то, что в отличие от обычных международных договоров договор, учреждающий Европейское экономическое сообщество, создает свою собственную правовую систему, которая становится неотъемлемой частью национальных правовых систем[32]. Таким образом, суд признал за правовой системой ЕС самостоятельный статус, отличный от национального или международного права. Годом ранее по другому знаковому

---

[30] Monar, Jorg. The EU' Externalisation of the Internal Security Objectives: Perspectivs after Lisbon and Stockholm, The International Spectator, Vol. 45, No. 2, June 2010, p. 24

[31] Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 27.

[32] Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006 (дата обращения 15.12.2018)

делу «Ван Генд и Лоос» (van Gend & Loos)[33] Суд ЕС признал, что правовые нормы Европейского экономического сообщества создают права и обязанности не только у государств-членов, но и у физических и юридических лиц, таким образом, указанные нормы имеют прямое действие, а само Сообщество формирует свой правовой порядок.

По мнению проф. Л.М. Энтина «право ЕС представляет собой относительно самостоятельную, автономную и специфичную правовую систему, которая носит преимущественно наднациональный характер и призвана регулировать общественные отношения, возникающие и связанные с процессом создания и функционирования европейских интеграционных объединений. Право Европейского Союза обязательно для всех субъектов права ЕС, коими являются государства-члены, институты, органы и организации ЕС, а также все физические и юридические лица, находящиеся под его юрисдикцией»[34].

Согласно позиции проф. М.Л. Энтина «автономная правовая система Европейского права родилась на стыке национального и международного права, при этом важной особенностью права ЕС является то, что образующие его правовые нормы непосредственно порождают права и обязанности не только у государств и институтов ЕС, но и для юридических и физических лиц, находящихся под юрисдикцией стран ЕС»[35].

Проф. М.М. Бирюков также отмечает то, что «право ЕС представляет собой обособленную, автономную правовую систему. При этом М.М. Бирюков полагает то, что право ЕС – это развивающаяся система, окончательные очертания которой пока не предсказуемы»[36].

По мнению проф. С.Ю. Кашкина и проф. П.А. Калиниченко «право ЕС представляет собой особую правовую систему, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся в ходе интеграционных процессов в

---

[33] Case 26-62. Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1963:1.URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026 (дата обращения 15.12.2018)

[34] Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009. С. 27.

[35] Энтин М.Л.В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004-2005 годах. – СПб, 2006. С. 10-11.

[36] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 68, 72.

рамках ЕС»[37].

Проф. А.Я. Капустин определял право ЕС как «особую правовую систему международной межправительственной организации европейских стран, которая формируется в результате сложных правотворческих процессов, протекающих в рамках четырех самостоятельных ММПО (Сообществ и ЕС)»[38]. Далее проф. А.Я. Капустин отмечает то, что «внутренняя структура системы источников права ЕС и их иерархия серьезно отличаются от системы источников общего международного права и права международных организаций, что свидетельствует о высокой степени автономности права ЕС по отношению к общему международному праву»[39].

Таким образом, право ЕС представляет собой автономную правовую систему. При этом право ЕС, будучи сложной системой, охватывающей чрезвычайно широкий круг правоотношений, имеет определенную структуру, которая отражает цели и задачи, стоящие перед ЕС как интеграционным образованием.

С целью объективности исследования следует отметить то, что российские исследователи не всегда признают автономность права ЕС, рассматривая его в качестве комплексной отрасли общего международного права и частью европейского международного права[40].

Тенденции последних лет свидетельствует о том, что право ЕС стало рассматриваться как элемент интеграционного права, более того, в правовом лексиконе появился термин «Европейское интеграционное право»[41], под которым понимается «система правовых норм, обеспечивающих развитие европейской интеграции регулирующих общественные отношения, связанные с этим

---

[37] Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп./ Кашкин С.Ю., Калиниченко П.А., Четвериков А.О. – М., 2010. С. 81.

[38] Капустин, А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Я. Капустин. – М., 2001. С. 14.

[39] Там же. С.15.

[40] См. Колосов Ю.М. О понятии европейского международного права / Ю.М. Колосов // Российский ежегодник международного права. 2006. – СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2007. – С. 194-198, Абашидзе А.Х, Иванов Д.В., Саваськов П.В., Малеев Ю.Н., Кукушкина А.В., Гликман О.В., Вереина Л.В, Анисимов Л.Н., Бекяшев Д.К., Бобылев Г.В., Лабин Д.К. Международное Европейское право. Учебник под ред. Д-ра юрид. наук, проф. Колосова Ю.М. Москва: Международные отношения, 2005. — 408 с.

[41] Основы европейского интеграционного права [Текст]: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Х. Абашидзе, д-ра юрид. наук, проф. А. О. Иншаковой. – М. : Юрист, 2012. – 607 с.

процессом»[42].

Несмотря на то, что право ЕС не идентифицируется с национальным правом, тем не менее, по своей внутренней структуре право ЕС имеет много схожих черт с национальным правом.

В соответствии с теорией права система права включает в себя три основных компонента: нормы права, институты права, отрасли права, при этом наиболее крупным элементом сложившейся системы права любого государства является отрасль права.

Проф. С.С. Алексеева отмечал, то что «отрасль права — наиболее крупные, центральные звенья структуры права, охватывающие основные виды общественных отношений, характеризующиеся качественными особенностями, которые по своему глубинному экономическому и социально-политическому содержанию требуют обособленного юридически своеобразного регулирования»[43]. Специфика отдельных отраслей права проявляется только в юридических особенностях, т.е. в особых режимах регулирования. Под юридическим режимом проф. С.С. Алексеев понимает «особую целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»[44].

Таким образом, исходя из указанного выше определения, можно выделить следующие признаки отрасли права:

- совокупность норм права;
- общность общественных отношений, регулируемых указанными нормами права;
- особенность юридического режима регулирования.

---

[42] Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник /рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. — М. : Норма : ИНФРА М, 2018. —с. 58.
[43] Алексеев С. С. Теория права Издание 2-е, переработанное и дополненное. Москва, 1995. С. 191
[44] Алексеев С.С. Там же.

Следует признать то, что указанные выше бесспорные положения имеют универсальный характер и в равной степени относятся как к национальному, так и к наднациональному праву.

По этой причине можно сделать вывод о том, что правая система ЕС имеет схожую внутреннюю структуру, подобную той, которая характерна любой национальной правовой системе. Следовательно, основными структурными единицами правовой системы ЕС также являются нормы, институты и отрасли права, при этом последние выступают наиболее крупными элементами права ЕС.

Проф. С.Ю. Кашкин и проф. П.А. Калиниченко отмечают то, что «право ЕС следует рассматривать как самостоятельную правовую систему, состоящую из институтов и отраслей. При этом в соответствии с предметным подходом к построению системы права ЕС нормы и институты права ЕС дифференцируются по институтам и отраслям на основе предмета правового регулирования»[45].

Выделение и изучение в рамках права ЕС отдельных компонентов, и квалификация данных компонентов в качестве отраслей права представляется достаточно перспективным направлением в изучении права ЕС. Данное направление отражает усиление позиций в современной российской и зарубежной науке, согласно которой право ЕС рассматривается как самостоятельная и автономная система юридических норм, регулирующих отношения в рамках ЕС.

При этом для выделения той или иной отрасли права в правовой системе ЕС используются методы, выработанные общей теорией права. В частности, с целью определения трудового права ЕС Е.Н. Егорова использует классические категории общей теории права. По ее мнению основанием разделения права ЕС на отдельные отрасли является наличие собственного предмета и метода правового регулирования[46].

Подразделение права ЕС на различные отрасли отражает комплексный характер предмета его правового регулирования, проявляющийся в разнообразии общественных отношений, которые складываются между участниками

[45] Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп./ Кашкин С.Ю., Калиниченко П.А., Четвериков А.О. – М., 2010. С. 81.
[46] Егорова Е.Н. Трудовое право Европейского Союза как отрасль права Европейского Союза//Вестник Московского университета МВД России. – 2017 – № 3. С.200.

интеграционных процессов[47].

Акцент на изучение отраслевого законодательства ЕС позволяет лучше понять особенности права ЕС как обособленной правовой системы. Именно по этой причине в у российских исследователей усиливается интерес к углубленному исследованию конкретных отраслей права ЕС[48].

Необходимо обратить внимание на то, что использование термина «законодательство» применительно к системе правовых актов ЕС носит небесспорный характер. Вместе с тем, автор настоящей работы придерживается позиции, согласно которой в правовом лексиконе ЕС допустимо использование указанного термина. В частности, понятие «законодательство ЕС» встречается в тексте учредительных договоров (статьи 25 и 37 протокола № 4 к ДФЕС о Статуте Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка), а также в российской[49] и зарубежной юридической литературе[50].

Проф. М.М. Бирюков, рассматривая структуру права ЕС, выделяет два его измерения: вертикальную структуру и горизонтальную структуру[51].

При этом использование для идентификации отраслей права ЕС классических категорий, выработанных общей теорией права, должно осуществляться с учетом особенностей присущих отраслям права ЕС по сравнению с отраслями национального права.

В этой связи необходимо решить вопрос о том, является ли деление права ЕС на нормы, институты и отрасли законченной классификаций правовой системы ЕС.

Как писал С.С. Алексеев «этой триадой (норма, институт, отрасль) не исчерпывается сложное строение права. Указанные звенья характеризуют

---

[47] Журавлев, Е. В. Право Европейского союза как особая правовая система //Современное право. – 2008. – № 6. С. 103.

[48] См. Кашкин С.Ю., Ядрихинская О.А. История становления и развития науки Европейского права в России / История юридических наук в России. – М.: МГЮА, 2009. С. 286-328

[49] Четвериков А.О. Законодательство и правовые акты Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года. Lex Russica. 2008. № 6. С. 1544-1555.

[50] Steve Peers. Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework. European Constitutional Law Review, 2013 – 9. p. 39., Van den Brink, Non. The Impact of EU Legislation on National Legal Systems: Towards a New Approach to EU – Member State Relations. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, p. 1-25. doi:10.1017/cel.2017.2

[51] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 76.

исключительно главные вехи правовой системы. Кроме норм, институтов, отраслей,- которые являются необходимыми элементами правовой системы и потому «обязательно следуют один за другим», есть и такие, не всегда необходимые правовые образования, как субинституты и подотрасли»[52]. Далее, С.С. Алексеев отмечает то, что «при более подробном анализе могут быть выделены и иные подразделения (например, ассоциации норм, объединения институтов, семьи отраслей). Но все это подразделения в одной плоскости, концентрирующиеся вокруг упомянутой выше триады. Именно в данной плоскости подразделения правовой системы в наибольшей степени объективированы. Стоит заметить, что они представляют собой юридически завершенные звенья, отличающиеся полным (на каждом уровне) набором юридических свойств, черт юридического своеобразия, юридической цельностью, способностью взаимодействия с другими звеньями»[53].

Иными словами, подобно тому, что система национального права не исчерпывается нормами, институтами и отраслями, так и структура права ЕС не ограничивается указанными элементами.

Система нормативно-правовых актов в области ПСБП имеет достаточно заметное место в праве ЕС. Указанная система является правовым инструментом реализации политики в области ПСБП, имеющей конкретные цели, адресатов, территориальную и предметную сферу и т.д. Соответственно, определенными общими признаками обладают и нормативно-правовые акты, принятые в рамках реализации данной политики.

Все это дает основание считать то, что нормативно-правовые акты, принятые в рамках реализации политики в области ПСБП, являются не просто совокупностью законодательных актов, а целостной системой.

По мнению проф. К. Хайлброннера политика в области ПСБП характеризуется самостоятельностью и концептуальной автономией[54].

Проф. С. Пеерс выделяет в праве ЕС особую систему норм, которую

---

[52] Алексеев С.С., Структура советского права. М., 1975. С.22
[53] Там же. С.22
[54] Kay Hailbronner and Daniel Thym EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. P. 4.

именует правом юстиции и внутренних дел ЕС (EU Justice and Home Affairs Law)[55].

Таким образом, в рамках права ЕС сформировалась целостная правовая система, выступающая в качестве правового инструмента реализации политики в области ПСБП.

Тем не менее на сегодняшний день указанную систему правовых норм нельзя квалифицировать в качестве института или отрасли права ЕС.

Проводя в 2001 году исследование международно-правовой природы права ЕС, проф. А.Я. Капустин отмечал следующее: «правовая система ЕС имеет сложную внутреннюю структуру, что объясняется неоднородным характером регулируемых правом ЕС правоотношений. Следует различать первичную и вторичную структуры правовой системы ЕС. Первичная структура включает в себя такие основные правовые институты как право единого рынка, право таможенного союза, конкурентное право, право интеллектуальной собственности, право отраслевой интеграции (сельское хозяйство, окружающая среда, защита потребителей, социальная политика и т.д.), право институтов ЕС, бюджетное право Сообществ, право персонала ЕС, внешнее право ЕС. В праве ЕС еще не сформировались правовые отрасли, поэтому его вторичная структура состоит из сложных правовых комплексов, к которым можно отнести право Сообщества, право сотрудничества в сфере ОВПБ[56] и право сотрудничества в сфере ПССУВ[57]»[58]. Таким образом, по мнению проф. А.Я. Капустина правовая основа ПСБП не ассоциировалась с отраслью права, а представляло собой сложный правовой комплекс. Несмотря на то, что с 2001 года в правовой системе ЕС произошли значительные изменения, применительно к ПСБП указанный тезис нельзя считать утратившим свое значение.

Выше было отмечено то, что в рамках права ЕС выделяются отдельные отрасли права, такие как право внутреннего рынка, валютное право, таможенное

[55] Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. Oxford University Press, 2011
[56] Под ОВПБ понимается общая внешняя политика и политика безопасности
[57] Под ПССУВ понимается сотрудничество полицейских служб и органов правосудия по уголовным делам.
[58] Капустин, А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Я. Капустин. – М., 2001. С. 15.

право и т.д. Однако, учитывая сложный характер структуры права ЕС, следует отметить то, что далеко не все нормы права ЕС относятся к тем или иным отраслям права.

Формирование отрасли права всегда носит объективный характер, обусловленный не только законодательной работой, но и правоприменительной практикой, а также выступает результатом иных правовых процессов.

На сегодняшний день, система нормативно-правовых актов в области ПСБП пока не приобрела черты самостоятельной отрасли права, возможно, это случится в будущем по мере развития необходимых для этого предпосылок.

Однако пока можно говорить лишь о формировании сложного правового комплекса, включающего нормы права, регулирующие отношения, складывающиеся в связи с реализацией политики в области ПСБП.

Как уже отмечалось выше, деление системы права на отрасли основывается на двух критериях: предмет правового регулирования (материальный критерий) и метод правового регулирования (юридический критерий).

По мнению проф. С.С. Алексеева предметом правового регулирования являются «разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в существующих социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования».[59] Под методом или механизмом правового регулирования проф. С.С. Алексеев понимал «взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»[60].

По мнению проф. О.Ф. Скакун «предмет правового регулирования — совокупность качественно однородных общественных отношений,

[59] Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 211.
[60] Там же, с. 216

урегулированных правовыми нормами. Предмет правового регулирования указывает, на какую группу общественных отношений направлено влияние норм права. Метод правового регулирования – совокупность приемов и способов правового воздействия на общественные отношения. Предмет правового регулирования представляет собой условное выделение определенного обособленного круга общественных отношений, которые обладают единым качеством»[61].

Таким образом, к предмету правового регулирования относятся качественно однородные отношения, именно по указанному критерию систему норм, которая регулирует данные отношения, можно относить к той или иной отрасли права.

На сегодняшний день к предмету правового регулирования со стороны норм права ЕС в области ПСБП относятся следующие общественные отношения: отношения, возникающие в связи с пересечением физическими лицами внешних и внутренних границ Шенгенского пространства; отношения, связанные с осуществлением полицейского сотрудничества; отношения, связанные с осуществлением общей визовой политики; отношения, связанные с регулированием законной иммиграции и борьбой с нелегальной иммиграцией, отношения, связанные с предоставлением в странах ЕС убежища; отношения, связанные с осуществлением правового сотрудничества по уголовным делам, включая гармонизацию уголовного права и предотвращению преступности; отношения, связанные с осуществлением правового сотрудничества по гражданским делам.

Указанные виды общественных отношений отражают ключевые направления политики ЕС в области ПСБП. При этом общим признаком указанных выше общественных отношений является то, что все они в конечном итоге направлены на достижение изначальной цели по обеспечению свободного трансграничного передвижения лиц в пределах ЕС.

Свободное пересечение внутренних границ является не только основной

[61] Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с

движущей силой в рамках ПСБП, но и выступает в качестве одного из главных достижений Европейской интеграции. Политика ЕС в области обеспечения внутренней безопасности, а также правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам выступают в качестве компенсирующего мероприятия для обеспечения функционирования в рамках ЕС режима свободного пересечения физическими лицами внутренних границ.

По мнению проф. А.О. Четверикова «краеугольным камнем устройства ЕС, отправным пунктом и, одновременно, направляющим вектором, вокруг которого развивается все интеграционные преобразования в ЕС, служит либерализация трансграничных отношений, т.е. отмена любых препятствий этим отношениям»[62]. Одним из видов либерализации трансграничных отношений выступает свобода передвижения лиц в рамках ЕС.

Однако изложенные выше соображения не свидетельствуют о том, что общественные отношения, возникающие в связи с реализацией политики в области ПСБП, являются однородными.

Данные общественные отношения являются объектом воздействия со стороны одного направления политики ЕС, но не предметом регулирования одной отрасли права. Формирование политики в области ПСБП является результатом воли законодателя, обусловленной необходимостью достижения политической цели построения в рамках ЕС территории без внутренних границ (часть 2 статьи 3 ДЕС).

Следует отметить то, что вопрос об автономности ПСБП до сих пор остается дискуссионным. Так, по мнению Массимо Фичера (Massimo Fichera) ПСБП не является полностью автономной концепцией, по его мнению, указанное пространство выступает в качестве инструмента внутреннего рынка[63]. С указанным утверждением можно согласиться лишь отчасти, истоки ПСБП, безусловно, связаны с внутренним рынком, однако на сегодняшний момент

---

[62] Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.О. Четвериков. – М., 2010. – с. 7.

[63] Fichera, Massimo, Sketches of a Theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice (August 15, 2015). M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 52.

рассматривать ПСБП в качестве части внутреннего рынка нельзя.

Для метода правового регулирования в рамках ПСБП характерно сочетание метода гармонизации и унификации. Как уже отмечалось выше, под методом правового регулирования можно понимать приемы юридического воздействия, их сочетания, характеризующие использование в данной области общественных отношений того или иного комплекса юридических средств[64]. Применительно к праву ЕС метод правового регулирования означает механизм юридического воздействия, используемый для интеграции правовых систем государств-членов ЕС.

В праве ЕС используется те же методы правового регулирования, которые характерны для современного национального права.

Однако принимая во внимание тот факт, что формирование правовой системы ЕС осуществляется посредством правовой интеграции, в рамках права ЕС используются специфические методы правового регулирования - метод гармонизации (сближения) и метод унификации[65].

В разных областях ПСБП применяется различный метод правового регулирования. К примеру, для правового сотрудничества по уголовным делам основной метод правового регулирования – это гармонизация законодательства, в области правового сотрудничества по гражданским делам – унификация, а для иммиграционной политики предусмотрено сочетание метода гармонизации и унификации. Основным инструментом гармонизации является принятие директив, а инструментов унификации – регламентов. При этом для области ПСБП характерна общая проблема права ЕС, связанная с разграничением регламентарного и директивного регулирования правоотношений[66]. Иными словами, директивы в области ПСБП нередко содержат максимально разработанные положения, которые, по сути, не предоставляют государствам-членам свободу выбора методов и форм достижения цели.

---

[64] Алексеев С.С. Право: Азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 711 с.
[65] Право Европейского Союза в вопросах и ответах. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: "Проспект", 2005. с. 13.
[66] Абдуллин А.И. Право Европейских сообществ: о классификации источников // Известие высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – 4 (237). – С. 191

Правовыми инструментами реализации политики в рамках ПСБП является весь набор используемых в ЕС правовых актов, включая регламенты, директивы, решения, конвенции и т.д. Среди источников права ПСБП следует также выделить два кодифицированных акта – Шенгенский кодекс о границах[67] и Визовый кодекс[68].

Необходимо отметить то обстоятельство, что правовые акты в области ПСБП регулируют не весь комплекс отношений, возникающих в связи с пересечением физическими лицами границ, осуществлением полицейского сотрудничества и т.д., а лишь в той части, в которой они являются объектом воздействия со стороны ЕС.

В соответствии с частью 2 статьи 4 ДФЕС ПСБП относится к смешанной компетенции ЕС, следовательно, в указанной области полномочия осуществляют как государства-члены, так и ЕС.

Исходя из принципа делегированных полномочий (часть 2 статьи 5 ДЕС) Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам.

Анализ положений раздела V части 3 ДФЕС позволяет сделать вывод о том, что в компетенцию ЕС переданы далеко не все вопросы, относящиеся к политике в области ПСБП. Значительная часть вопросов, в особенности в сфере общего судебного пространства и пространства внутренней безопасности осталась вне пределов регулирования европейского права. Соответственно, данная компетенция реализуется на национальном уровне государствами-членами ЕС. Иными словами, особенностью правовых актов в области ПСБП является то, что они регулируют лишь отношения, имеющие интеграционный характер.

Субъектный состав общественных отношений, регулируемым правовыми актами ЕС в области ПСБП чрезвычайно широк, к субъектам указанных

[67] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52
[68] Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). OJ L 243, 15.9.2009, p. 1–58

отношений следует отнести: физических и юридических лиц, ЕС и его органы, институты ЕС, государства-члены ЕС, а также уполномоченные государством органы власти.

Таким образом, учитывая изложенные обстоятельства, можно сделать вывод о формировании в рамках права ЕС относительно самостоятельного элемента, который предлагается именовать подсистемой права ПСБП.

Подсистему права ПСБП можно определить как систему правовых актов ЕС, регулирующих интеграционные отношения, возникающие в связи с пересечением лицами внешних и внутренних границ ЕС, осуществлением межгосударственного полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам внутри ЕС.

Подсистема права ПСБП представляет собой особый элемент в праве ЕС, как уже отмечалось выше, указанная подсистема не имеет своего аналога на национальном уровне. К примеру, антимонопольное право ЕС взаимодействует с национальным антимонопольным правом государств-членов. Более того, национальные отрасли права чаще всего выступают в качестве фундамента для построения соответствующих отраслей в праве ЕС.

В построении подсистемы права ПСБП был задействован целый ряд национальных отраслей права, в том числе: миграционное право, административное право, полицейское право, уголовное право, уголовно-процессуальное право, гражданское процессуальное право, семейное право. В результате, на основе национальных отраслей права на уровне ЕС была сформирована подсистема права, не имеющая аналогов в национальных правовых системах. Иными словами, подсистема права в области ПСБП включает в себя такие элементы, которые относятся к различным отраслям национального права и которые практически никогда не соотносятся друг с другом и тем более не формируют на национальном уровне самостоятельную систему права.

Для подсистемы права ПСБП характерны свои принципы. Общие принципы в праве ЕС имеют три основные функции. Во-первых, они позволяют Суду ЕС восполнять пробелы в законодательстве. Во-вторых, они служат целям

интерпретации права ЕС, а также национального права в той части, которая касается права Союза. В третьих, они выступают в качестве основы для пересмотра действующего законодательства ЕС[69].

Следует отметить то, что принципы в рамках права ЕС, также как и принципы международного права[70] не могут иметь исчерпывающий характер.

Большинство принципов, характерных для ПСБП, имеют общее применение, в рамках настоящего исследования следует выделить те из них, которые имеют для ПСБП особое значение.

Применительно к ПСБП следует отметить три ключевых принципа, которые будут детально рассмотрены в рамках настоящего исследования: принцип взаимного признания судебных решений; принцип солидарности; принцип взаимного доверия.

Подсистема ПСБП как элемент права ЕС, имеет свою сложную внутреннюю структуру. Вполне очевидно то, что по своему характеру и сфере регулируемых отношений подсистема права значительно шире отрасли права. Возможно даже, что в будущем внутри ПСБП будут формироваться отдельные отрасли права, такие как: уголовное право ЕС или миграционное право ЕС.

Традиционно отрасли права подразделяются на подотрасли и правовые институты. Подотрасль права – часть отрасли права, регулирующая относительно самостоятельный блок однородных общественных отношений, присущим ей методом правового регулирования. Правовой институт – это элемент отрасли права, включающий совокупность юридических норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений[71].

Выше отмечалось то, что в структуре ПСБП традиционно выделяется три компонента: свобода, безопасность и правосудие. Данные компоненты являются основанием для формирования внутренней структуры подсистемы права ПСБП.

---

[69] Lenaerts, Koen; Gutiérrez-Fons José A. The Role of General Principles of EU Law // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Edited by Anthony Arnull, Catherine Barnard, Michael Dougan, Eleanor Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 179.

[70] Абащидзе А.Х. Принципы международного права: проблемы понятийносодержательного характера// Московский журнал международного права. – 2017. – № 4. – с. 21

[71] Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. – М.: Финансовый контроль, 2004. 410 с. С. 214.

Ранее нами указывалось на то, что имеется некоторое разночтение между положениями статьи 67 ДФЕС и Венским планом действий касательно содержания компонентов ПСБП. В частности, ДФЕС к компоненту «Правосудие» относит только правовое судебное сотрудничество по гражданским делам, в то время как сотрудничество по уголовным делам отнесено к компоненту «Безопасность». Венский план действий относит к пространству правосудия правовое сотрудничество и по гражданским, и по уголовным делам.

В связи с этим можно выделить и два подхода к внутренней структуре системе законодательства в области ПСБП. Согласно первому подходу в системе законодательства ПСБП можно выделить следующие элементы:

1. Законодательство, регулирующее отношения в сфере свободы передвижения лиц (пересечение лицами внутренних и внешних границ, пограничный контроль, визовая политика иммиграционная политика и предоставление убежища);

2. Правоохранительное законодательство ЕС (законодательство в области внутренней безопасности), регулирующее полицейское сотрудничество, осуществление правового сотрудничества по уголовным делам, а также сближение уголовного законодательства и предотвращение преступности;

3. Законодательство, регулирующее формирование общего судебного пространства по гражданским делам (международное частное право ЕС).

Согласно второму подходу в структуре системы законодательства ПСБП можно выделить следующие элементы:

1. Законодательство, регулирующее отношения в сфере свободы передвижения лиц (пересечение лицами внутренних и внешних границ, пограничный контроль, визовая политика иммиграционная политика и предоставление убежища);

2. Законодательство, регулирующее полицейское сотрудничество, а также сближение уголовного законодательства;

3. Законодательство, регулирующее формирование общего судебного пространства в рамках ЕС (осуществление правового сотрудничества по

уголовным и гражданским делам).

В зарубежной научной литературе используется иная классификация ПСБП. Так, проф. Стив Пеерс (Steve Peers) рассматривает ПСБП как систему правовых норм, которая обозначается им как право юстиции и внутренних дел (EU Justice and Home Affairs Law) и которая состоит из четырех блоков: законодательство об иммиграции и убежище (EU immigration and Asylum Law)[72]; уголовное право ЕС (EU Criminal Law); законодательство о сотрудничестве по гражданским делам (EU Civil Law, Civil cooperation); законодательство о полицейском сотрудничестве безопасности (EU Policing and Security)[73].

По мнению Евы Сторскрубб (Eva Storskrubb) в рамках ПСБП выделяется три компонента: иммиграция и убежище (asylum and immigration), правосудие по уголовным делам (criminal justice), правосудие по гражданским делам (civil justice)[74]. При этом в данной классификации отсутствует такой элемент, как полицейское сотрудничество. Однако чаще всего научные исследования правовой основы ПБСП проводятся не применительно ко всему пространству, а к отдельным его элементам: законодательство об иммиграции и убежище (EU immigration and Asylum Law)[75]; уголовное право ЕС (EU Criminal Law)[76]; правосудие по гражданским делам (EU Civil Justice)[77]; законодательство о полицейском сотрудничестве безопасности (EU Policing and Security)[78].

История развития ПСБП и современное состояние.

Исторически ПСБП сформировалось в результате трансформации Шенгенских достижений и сотрудничества государств-членов ЕС в области

---

[72] Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume I: EU Immigration and Asylum Law. Oxford University Press, 2016. 640 p.
[73] Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law. Oxford University Press, 2016. 480 p.
[74] Storskrubb, Eva. (2018). Mutual Trust and the Dark Horse of Civil Justice. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, p. 2.
[75] Kay Hailbronner and Daniel Thym EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. 1638 p.
[76] Ambos, Kai. European Criminal Law. Cambridge University Press, 2018., Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018. 663 p.
[77] Storskrubb E. Civil Justice: the contested nature of the scope of EU Legislation/ Policy change in the area of freedom, security and justice : how EU institutions matter / edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent. Oxfordshire, [England] ; New York, New York : Routledge, 2015. P. 197-216
[78] Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. Oxford University Press, 2011

юстиции и внутренних дел. До Амстердамского договора[79] в правовом лексиконе ЕС использовалось такое понятие как «юстиция и внутренние дела» (Justice and Home Affairs).

Сотрудничество в сфере юстиции и внутренних дел как составная часть ЕС впервые было закреплено Маастрихтским договором[80]. Тогда это была новая сфера сотрудничества и поэтому она была отнесена к т.н. третьей опоре ЕС.

В соответствии со статьей К.1. ДЕС в редакции Маастрихтского договора к сотрудничеству в области юстиции и внутренних дел относились следующие сферы: политика предоставления убежищ, политика в отношении пересечении внешних границ ЕС; иммиграционная политика ЕС; борьба с оборотом наркотиков; предотвращение мошенничества, имеющего международный характер; правовое сотрудничество по гражданским делам; правовое сотрудничество по уголовным делам; таможенное сотрудничество; полицейское сотрудничество.

Таким образом, понятие «юстиция и внутренние дела» включало в себя те же сферы сотрудничества, что и ПСБП. В настоящее время понятие «Юстиция и внутренние дела» стало использоваться в правовом лексиконе ЕС значительно реже и уступило место понятию «пространство свободы, безопасности и правосудия»

Вместе с тем, ряд исследователей до настоящего времени продолжают использовать понятие «юстиция и внутренние дела» наряду с понятием «пространство свободы, безопасности и правосудия»[81]. Кроме того, по традиции одна из конфигураций Совета ЕС продолжает называться Совет по юстиции и внутренним делам (Justice and Home Affairs Council).

В первоначальный период указанные области сотрудничества определялись лишь как сфера общих интересов членов ЕС, где институты ЕС осуществляли координацию сотрудничества отдельных государств посредством принятия общих позиций или утверждения общего плана действий, но не вправе

[79] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144
[80] Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992.OJ. C 191. Volume 35. 29 July 1992
[81] Steve Peers. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. Oxford University Press, 2011

были определять единую политику. По большинству вопросов Совет должен был принимать решения единогласно, а принимаемые правовые механизмы должны были пройти процедуру ратификации. Параллельно, вне правового поля ЕС развивался Шенгенский процесс.

В середине 1990 г. в ходе подготовке реформы ЕС возникла идея «коммунитаризации» сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел посредством передачи ряда полномочий ЕС в указанной области в сферу компетенции Европейского Сообщества (первая опора Европейского Союза). Процесс коммунитаризации означал то, что та или иная область сотрудничества государств-членов ЕС переходит из сферы регулирования правовых механизмов Европейского Союза (третьей опоры ЕС) в соответствующую сферу Европейского Сообщества (первую опору ЕС).

Второго октября 1997 г. государства-члены ЕС подписали Амстердамский договор, в соответствии с которым построение ПСБП было провозглашено в качестве одной из целей европейской интеграции. Согласно договору Шенгенские достижения были интегрированы в правовую систему ЕС. При этом политика в области ПСБП была поделена между первой и третьей опорами ЕС. Иными словами, ряд положений, как и прежде, остался в тексте ДЕС (третья опора), а другие положения нашли отражения в новой редакции договора, учреждающего Европейское сообщество. В частности, содержание раздела VI ДЕС было сужено, и он стал именоваться «Положения, касающиеся полицейского и правового сотрудничества по уголовным делам». С другой стороны, в договоре, учреждающим Европейское Сообщество, появилась новая глава IV «Визы, убежище, иммиграция и другие политики, связанные со свободой передвижения людей».

Таким образом, целостная сфера сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел, призванная обеспечить построение ПСБП, оказалась в области правового регулирования двух разных механизмов, действующих соответственно в первой и третьей опоре ЕС.

В таком состоянии ПСБП находилось более 10 лет. За указанный период было предпринято две попытки реформирования данной системы. Первая попытка связана с принятием в октябре 2004 года проект договора, учреждающего Конституцию для Европы[82]. Однако проект Конституционного договора был отклонен рядом государств. В связи с этим в 2007 году в период Германского председательства в ЕС была предпринята вторая попытка реформирования ЕС.

Договор о реформах, получивший по месту своего подписания название Лиссабонский, был подписан 13 декабря 2007 г.[83] в столице Португалии главами 27 государств-членов ЕС. Процесс ратификации был завершен в ноябре 2009 года, а 1 декабря 2009 года договор вступил в законную силу.

Принятие Лиссабонского договора оказало весьма сильное влияние на систему ПСБП. При этом большая часть изменений, касающихся функционирования ПСБП, базируется на соответствующих положениях договора, учреждающего Конституцию для Европы.

Лиссабонский договор фактически ликвидировал «третью опору» ЕС. Учитывая отказ от системы «трех опор», различия в правовых механизмах, существующих в разных областях и относящихся к сфере ПСБП, практически перестали существовать. Фактически, механизм правового регулирования, предусмотренный договором, учреждающим Европейское сообщество, был трансформирован на все области сотрудничества, в том числе на полицейское сотрудничество и правовое сотрудничество по уголовным делам.

Распространение т.н. «коммунитарного метода» на все сферы политики, относящиеся к ПСБП, повлекло за собой два принциальных изменения. Во-первых: введение для большинства вопросов единой стандартной законотворческой процедуры – обычная законотворческая процедура (ранее – процедура совместного принятия решения) с правом законодательной инициативы со стороны Комиссии и голосованием в Совете квалифицированным

[82] The Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ, C 310/150, 16.12.2004
[83] Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 115 of 9 May 2008.

большинством. Во-вторых – введение единой номенклатуры законодательных актов (регламенты, директивы, решения), до этого применяемых только в рамках первой опоры. При этом юридическая сила актов, ранее принятых в рамках третьей опоры (решения, рамочные решения и т.д.) сохраняется до тех пор, пока они не будут изменены или отменены (статья 9 протокола о переходных положениях).

Лиссабонский договор существенно расширил компетенцию Суда, распространив ее в полном объеме на все сферы сотрудничества, относящиеся к ПСБП. Данная мера существенно повышает уровень правового контроля над обеспечением и защитой граждански прав и свобод.[84] Вместе с тем, в течение переходного периода (пять лет с момента вступления Лиссабонского договора в силу) в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам компетенция суда оставалась прежней (статья 10 протокола о переходных положениях).

Круг вопросов, входящих в ПСБП, не претерпел существенного изменения с момента запуска проекта в 1999 году. Однако за это время существенно изменился характер общественных отношений в сфере ПСБП.

Миграционный кризис в Европе настолько изменил социально-политическую ситуацию в ЕС, что традиционные основы, на которых базировалось ПСБП, оказались под угрозой. Новые вызовы, стоящие перед ЕС, оказались настолько серьезными, что встал вопрос о жизнеспособности ПСБП. Более того, как отмечает Н.Ю. Кавешников «миграционный кризис до предела обострил все конфликты, связанные с мультинациональной и мультиконфессиональной природой европейского общества»[85].

В этой ситуации для сохранения идей, заложенных при создании ПСБП, необходимо существенно пересмотреть политику ЕС в данной сфере, а также само понимание ПСБП с точки зрения его целей и приоритетов.

---

[84] Sergio Carrera, Florian Geyer. The reform treaty and Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice//CEPS Policy brief, # 141, August, 2007

[85] Кавешников Н.Ю. Институционально-политическое развитие ЕС: кризис и варианты трансформации // Мировая экономика и международные отношения. – 2017. – Том 61, № 5. – С. 14.

Если на этапе запуска политики в области ПСБП приоритетным направлением следовало признать первый компонент пространства, связанный со свободой передвижения лиц. При этом развитие политики в области безопасности должно было выступать в качестве компенсирующего мероприятия, обеспечивающего дальнейшее развитие свободы передвижения лиц. В настоящий момент приоритетным направлением стало развитие политики в области безопасности с тем, чтобы сохранить главные достижения, к которым удалось прийти в сфере свободы передвижения граждан.

На рубеже 2015 – 2016 годов была запущена масштабная реформа законодательства в области ПСБП, которая ориентирована главным образом на сферу миграции, пограничного контроля, визовой политики и политики предоставления убежища, т.е. тех сфер, которые традиционно относятся к первому элементу пространства – свобода. Анализ предложенных законопроектов позволяет сделать вывод о том, что цель реформы состояла в усилении роли наднациональных институтов в осуществлении политики в области ПСБП, а также в обеспечении устойчивости сложившихся механизмов в условиях новых угроз безопасности.

Субъектный состав ПСБП

Особого внимания заслуживает рассмотрение вопроса о субъектном составе ПСБП, а именно какие государства входят в его состав и каково их правовое положение. Особенность данного вопроса обусловлена тем, что субъектный состав ПСБП неоднороден, поскольку его участниками являются государства, имеющие различный правовой статус. Более того, субъектный состав ПСБП не тождественен субъектному составу ЕС.

В этой связи необходимо упомянуть еще один термин «Шенгенское пространство», который также нередко используется в правовом лексиконе ЕС.

ПСБП с географической точки зрения представляет собой территорию ЕС, а также государств, являющихся ассоциированными участниками Шенгенского пространства (Исландия, Норвегия, швейцария и Лихтенштейн). Шенгенское пространство является видовым понятием по отношению к ПСБП. Под

Шенгенским пространством следует понимать совокупную территорию тех, государств, которые в полной мере применяют положения законодательства ЕС в области свободы передвижения лиц (Шенгенских достижений).

Иными словами, Шенгенское пространство включает в себя территорию государств, в пределах которой отсутствует регулярный пограничный контроль на внутренних границах, а сами государства осуществляют единую визовую политику. При этом в Шенгенское пространство входят также и государства, не являющиеся членами ЕС.

Представляется, что с правовой точки зрения для обозначения Шенгенского пространства целесообразно использовать термин «государства, в полном объеме применяющие Шенгенские правила» (EU member states fully apply the Schengen Acquis).

По состоянию на январь 2019 года Шенгенское пространство, т.е. объединение государств, в полном объеме применяющих Шенгенские правила, включает в себя 26 стран. Площадь Шенгенского пространства составляет 4 312 259 кв. км, а общая численность населения составляет свыше 400 000 000 человек.

Таким образом, территориально можно выделить три пространства: территория ЕС, ПСБП и Шенгенское пространство. Особенность правового статуса каждого государства определяется степенью и характером его участия в каждом из указанных пространств. При этом ПСБП является более универсальной категорией, поскольку его участниками в разной степени являются все рассмотренные выше государства.

По состоянию на январь 2019 года участниками ПСБП является 32 государства, который представлены в нижеизложенной схеме.

1. Государства - члены ЕС, в полной мере применяющие правовые акты ЕС в области ПСБП, включая Шенгенские достижения. К указанной группе относятся **Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Италия, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Эстония**. Данные государства являются членами ЕС, в которых подсистема права ПСБП,

включая Шенгенские достижения, действует без каких либо изъятий. Следователь, указанные государства являются и членами ЕС и участниками Шенгенского пространства.

2. Государства - члены ЕС, применяющие правовые акты ЕС в области ПСБП с изъятиями.

2.1. **Великобритания и Ирландия**. Великобритания и Ирландия, являясь членами ЕС, применяют положения законодательства в области ПСБП с изъятиями, при этом не являются участниками Шенгенского пространства.

В соответствии со статьями 1 и 2 Протокола № 21 о позиции Соединенного Королевства и Ирландии в отношении ПСБП, приложенного к ДЕС и ДФЕС, Великобритания и Ирландия не участвуют в принятии Советом мер, предлагаемых на основании раздела V части третьей ДФЕС (ПСБП). При этом положения раздела V части третьей ДФЕС, акты вторичного права и судебные решения, принятые в соответствии с положениями указанного раздела не имеют обязательной силы для Великобритании и Ирландии либо не подлежат к ним применению.

Согласно статьям 3 и 4 указанного выше протокола в течение трех месяцев с момента представления Совету предложения или инициативы на основании раздела V части третьей ДФЕС Соединенное Королевство или Ирландия могут письменно уведомить Председателя Совета о своем желании участвовать в принятии и применении предложенной меры, после чего данные государства получают такое право. Кроме того, в любое время после принятия Советом меры на основании раздела V части третьей ДФЕС Соединенное Королевство или Ирландия могут уведомить Совет и Комиссию о своем намерении подчинить себя действию этой меры.

В рамках реализации данного права с 1 января 2005 года Соединенное Королевство участвует в механизме полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам[86]. В 2014 и 2016 году Комиссия приняла

[86] 2004/926/EC: Council Decision of 22 December 2004 on the putting into effect of parts of the Schengen acquis by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Official Journal L 395, 31.12.2004, p. 70–80.

решения о присоединении Соединенного Королевства к ряду нормативно-правовых актов, принятых до вступления в силу Лиссабонского договора[87]. Ирландия также выразила свое желание принять участие в указанном механизме в феврале 2002 года[88].

Необходимо учитывать также тот факт, что в связи с выходов Великобритании из состава ЕС[89] изменится и ее статус в ПСБП, в части, касающейся полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам[90].

2.2. **Дания**. Дания, являясь членом ЕС, применяет законодательство в области ПСБП с изъятиями, однако является участником Шенгенского пространства.

В соответствии со статьями 1 и 2 Протокола № 22 о позиции Дании, приложенного к ДЕС и ДФЕС, Дания не участвует в принятии Советом мер, предлагаемых на основании раздела V части третьей ДФЕС. При этом положения раздела V части третьей ДФЕС, акты вторичного права и судебные решения, принятые в соответствии с положениями указанного раздела не имеют обязательной силы для Дании либо не подлежат к ней применению.

Согласно статье 3 Протокола № 22 о позиции Дании в течение шести месяцев после принятия меры Совета по предложению или инициативе в целях развития Шенгенских достижений и подпадающей под действие настоящей части, Дания решает, будет ли она трансформировать ее в свое национальное право. Если Дания решит это сделать, то данная мера создаст международно-правовое

---

[87] Commission Decision (EU) 2016/809 of 20 May 2016 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in certain acts of the Union in the field of police cooperation adopted before the entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis OJ L 132, 21.5.2016, p. 105–106; 2014/858/EU: Commission Decision of 1 December 2014 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters adopted before the entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis OJ L 345, 1.12.2014, p. 6–9; 2014/857/EU: Council Decision of 1 December 2014 concerning the notification of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to take part in some of the provisions of the Schengen acquis which are contained in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters and amending Decisions 2000/365/EC and 2004/926/EC. OJ L 345, 1.12.2014, p. 1–5

[88] 2002/192/EC: Council Decision of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis, Official Journal L 64, 7.3.2002, p. 20–23.

[89] См. Кавешников Н.Ю. Великобритания и Европейский союз: долгая история развода. Статья 1. Европейский вопрос // Современная Европа. – 2018. – № 5 (84). – С. 5-16

[90] См. Ambos, Kai, Brexit and European Criminal Law (2018). in: Böse/Bohlander/Klip/Lagodny, Justice Without Borders - Essays in Honour of Wolfgang Schomburg, 2018, p. 1 - 22

обязательство между Данией и другими государствами-членами, для которых данная мера имеет обязательную силу.

Это означает то, что для Дании Шенгенские правила выступают в качестве компонента международного права, а не наднационального как для всех остальных стран. Иными словами, статус Дании в Шенгенском процессе схож со статусом ассоциированных членов. Практически такой статус позволяет Дании не согласиться с конкретными решениями, принимаемыми на наднациональном уровне и, соответственно, такой акт на территории Дании действовать не будет.

Принципиальное отличие позиции Дании от позиции Великобритании и Ирландии состоит в следующем.

Во-первых, Дания может трансформировать в свое законодательство только положения, касающиеся развития Шенгенских достижений, т.е. в области свободы передвижения лиц, но не в области безопасности и правосудия. Великобритания и Ирландия в вопросе трансформации не ограничены какой-либо сферой.

Во-вторых, трансформация положений права ЕС в национальное законодательство Дании осуществляется при помощи международно-правового договора. В отношении Великобритании и Ирландии трансформация осуществляется в соответствии с наднациональными процедурами до или после принятия соответствующего решения.

В соответствии с положениями Протокола о позиции Дании Дания может в любой момент отказаться от применения данного протокола (статья 7) или изменить правовой характер своих изъятий в соответствии с приложением № 1 (статья 8).

В частности, это позволяет Дании установить для себя такой же характер изъятий, который установлен для Великобритании и Ирландии.

В 2014 году Правительство Дании приняло решение о проведении референдума по вопросу изменения характера изъятий в области ПСБП[91]. Однако

[91] Steve Peers. Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? 8 OCTOBER 2014. URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2014/10/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs.html (дата обращения 31.10.2018)

по результатам голосования, проведенного 3 декабря 2015 года, 53% жителей Дании не поддержали данную инициативу.

Таким образом, на сегодняшний момент сложилась следующая система применения законодательства ЕС в области ПСБП на территории Дании.

A. Дания применяет нормы Шенгенского права, содержащиеся в Визовом кодексе, Шенгенском кодексе о границах, регламенте о Шенгенской информационной системе, Европейской пограничной и береговой службе. Однако указанные положения подлежат применению не как право ЕС, а как элемент международно-правовых обязательств.

B. В соответствии с международно-правовыми договорами Дания применяет положения Дублинского регламента, касающегося определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища[92], Брюссельского регламента[93], а также некоторых иных актов в области правового сотрудничества по гражданским делам.

C. Дания применяет положения, касающиеся полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам, принятые до вступления в законную силу Лиссабонского договора (регламент о Евроюсте, регламент о Европейском ордере на арест),

D. Дания не применяет положения, касающиеся полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам, принятые после вступления в законную силу Лиссабонского договора (регламент о Европоле).

3. Государства-члены ЕС, в полной мере применяющие законодательство в области ПСБП, но не являющиеся участниками Шенгенского пространства. К данной группе относятся **Болгария, Румыния, Кипр и Хорватия**. Указанные страны не имеют никаких изъятий в области ПСБП, включая Шенгенские правила. Однако на данный момент они еще не завершили процедуры по присоединению к Шенгенским достижения. Иными словами, они связаны

[92] Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59

[93] 2005/790/EC: Council Decision of 20 September 2005 on the signing, on behalf of the Community, of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. OJ L 299, 16.11.2005, p. 61–70

положениями, содержащимися в актах Шенгенского права, однако не вправе в полной мере применять их. Практически это состоит в том, что указанные государства не вправе выдавать Шенгенские визы и сохраняют контроль на внутренних границах.

4. Государства, не входящие в состав ЕС, но являющиеся ассоциированными членами Шенгенских соглашений.

К указанной группе относятся **Исландия, Норвегия, Швейцария Лихтенштейн**. Статус указанных стран определяется соответствующими соглашениями об ассоциированном участии в развитии Шенгенских достижений. Согласно данным соглашениям ассоциированные члены Шенгенского пространства участвуют в некоторых механизмах ЕС без формального членства в указанной организации. Ассоциированные члены также имеют место в смешанном комитете (Mixed committee). Практически данный статус позволяет указанным государствам осуществлять единую визовую политику ЕС и не осуществлять контроль на общих границах.

За рамками указанной классификации остались Европейские микрогосударства (Монако, Сан-Марино, Ватикан и Андора). Данные государства не являются самостоятельными членами Шенгенского пространства и не участвуют в реализации Шенгенских достижений. Монако имеет открытую границу с Францией и с точки зрения Шенгенского права рассматривается как часть Франции. Сан Марино и Ватикан формально не входят в Шенгенское пространство, однако контроль на общей границе с Италией фактически не осуществляется. Таким образом, Монако, Сан-Марино и Ватикан фактически выступают частью Шенгенского пространства. Андора имеет иной статус. Граница Франции и Испании с Андорой юридически является внешней границей Шенгенского пространства.

§1.2. Понятие внешнего измерения пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС

Сама идея ПСБП предполагает наличие определенного набора внешних угроз, исходящих от третьих государств[94]. Эффективная реализация политики в области ПСБП, равно как и любой внутренней политики ЕС, невозможна без осуществления полноценного сотрудничества с третьими странами и международными организациями.

В этой связи изначально проект построения ПСБП предусматривал международное сотрудничество в качестве одной из форм реализации политики. Все программы развития ПСБП содержали в себе те или иные формы международного сотрудничества, направленные для достижения целей в рамках проекта построения ПСБП.

Европейский Союз исходит из того, что построение ПСБП представляет собой внутренний проект ЕС, направленный на решение сугубо внутренних задач.

Для реализации данной политики используется традиционный набор инструментов в виде актов вторичного законодательства ЕС, актов мягкого права, а также различных программ. Однако использование только инструментов внутренней политики не позволит достичь поставленных целей. Поэтому развитие ПСБП требует применения некоторых инструментов внешней политики для осуществления для взаимодействия с внешним миром.

Ликвидация контроля на внутренних границах, обеспечение свободы передвижения лиц внутри Шенгенского пространства требует адекватных компенсационных мероприятий в отношении внешнего мира посредством унификации порядка въезда иностранцев, а также согласования внешней политики в смежных областях. Именно данные направления политики формируют т.н. внешнее измерение ПСБП. Иными словами, для решения

[94] EU External Relations Law: Text, Cases and Materials by Dr. Bart Van Vooren, Professor Ramses A. Wessel. Cambridge University Press. 2014, p. 481.

внутренних задач построения ПСБП необходимо использовать не только инструменты, применяемые для реализации внутренней политики, но и инструменты, имеющие внешний компонент.

Таким образом, политику в области ПСБП можно условно поделить на два направления. Первое направление (внутренний компонент или внутреннее измерение), ориентировано на решение сугубо внутренних задач и напрямую не связано с взаимодействием с внешним миром. Второе направление (внешний компонент или внешнее измерение) также ориентировано на решение внутренних задач, однако его реализация предполагает взаимодействие с третьими странами и международными организациями.

Внешнее измерение ПСБП выступает скорее понятием политического характера, однако его юридическое содержание также имеет большое значение, поскольку позволяет определить правовую природу деятельности ЕС на международной арене в области ПСБП. Действующие учредительные договоры прямо не регулируют вопросы, связанные с реализацией внешнего измерения политики ПСБП. Лишь две нормы раздела V ДФЕС, посвященного ПСБП, непосредственно связаны с осуществлением сотрудничества ЕС с третьими странами. Первая норма (часть 2 (g) статьи 78 ДФЕС) касается принятия законодательных актов в отношении общей европейской системы предоставления убежища, включающей в себя партнерство и сотрудничество с третьими странами в целях управления потоками лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, дополнительной или временной защиты. Вторая норма (часть 3 статьи 79 ДФЕС) регулирует заключение ЕС с третьими странами соглашений о реадмиссии.

Кроме того, внешнему измерению ПСБП посвящены положения декларации № 36 к статье 218 ДФЕС и протокола № 23 к ДЕС и ДФЕС, касающиеся заключения международных соглашений государствами-членами по вопросам, охватываемым ПСБП.

Таким образом, специальные нормы учредительных договоров, касающиеся внешнего измерения ПСБП, не охватывают все элементы указанного пространства.

В связи с этим правовой основой внешнего измерения ПСБП выступают общие положения ДЕС (глава 1 раздела V «Общие положения о внешнеполитической деятельности Союза»), а также ДФЕС (часть пятая «Внешнеполитическая деятельность Союза»), которые определяют общие рамки осуществления внешнеполитического сотрудничества ЕС во всех направлениях деятельности Союза, включая ПСБП.

В соответствии с частью 1 статьи 216 ДФЕС Союз может заключать соглашения с одной или несколькими третьими странами или международными организациями, когда это предусматривают Договоры, а также в тех случаях, когда заключение соглашения либо является необходимым для достижения в рамках политики Союза одной из целей, указанных Договорами, либо предусмотрено в юридически обязательном акте Союза, либо способно затрагивать общие правила или изменять их действие. Указанная норма определяет общие условия, при которых ЕС вправе заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями. Исходя из анализа части 1 статьи 216 ДФЕС следует то, что Союз вправе заключать международные соглашения в трех случаях: когда это предусмотрено самими договорами; когда это необходимо достижения целей одной из политик Союза; когда это предусмотрено в юридически обязательном акте Союза.

Очевидно, что указанные условия имеют общий характер и подлежат применению не только в случаях заключения международных договоров, но также при реализации любой формы международного взаимодействия. Данный вывод также вытекает из соответствующей судебной практики. Так, по делу № 22/70 Суд пришел к выводу о том, что Сообщество может устанавливать договорные отношения с третьими странами для достижения всех целей, предусмотренных учредительными документами[95].

Таким образом, в области ПСБП Союз осуществляет международное сотрудничество исходя из общих принципов и пределов внешнеполитической

[95] Judgment of the Court of 31 March 1971. - Commission of the European Communities v Council of the European Communities. - European Agreement on Road Transport. - Case 22-70. European Court reports 1971. P. 00263

деятельности тогда, когда это прямо предусмотрено учредительными договорами или иными обязательными актами, либо тогда, когда это необходимо для достижения целей построения ПСБП.

Термин «внешнее измерение ПСБП» впервые был использован в Гаагской программе усиления свободы, безопасности и правосудия в 2004 года[96]. Европейский Совет определил внешнее измерение ПСБП в качестве возрастающего приоритета. Кроме того, Европейский Совет призвал Комиссию и высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности подготовить стратегию развития внешнего измерения ПСБП, которая бы охватывала все внешние аспекты политики ЕС в области ПСБП.

В октябре 2005 года Комиссия представила стратегию внешнего измерения ПСБП[97]. Спустя несколько недель Совет ЕС опубликовал свою стратегию внешнего измерения, однако Советом была использована иная терминология: вместе внешнего измерения ПСБП документ назвался внешнее измерение юстиции и внутренних дел[98].

Анализ указанных выше документов показывает то, что большое значение в них уделено общим вопросам развития внешнего измерения ПСБП (определение внешних угроз, основных сфер, в которых в первую очередь необходимо развивать международное сотрудничество, описание инструментов для реализации внешнего измерения, а также ключевых принципов, которым необходимо следовать).

При этом ни один документ не содержит конкретики относительно мероприятий, входящих в понятие внешнее измерение ПСБП, а также не раскрывает содержание и не определяет понятие «внешнее измерения ПСБП». Кроме того, в науке также отсутствует единый поход к определению внешнего

---

[96] The Hague Programme strengthening freedom, security and Justice in the European Union, Presidency Conclusions – Brussels, 4/5 November 2004, URL: http://www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf (дата обращения 31.10.2018)

[97] Communication from the Commission - A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice, Brussels, 12.10.2005 COM(2005) 491 final, URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0491&from=EN (дата обращения 31.10.2018)

[98] The Council of the European Union, The strategy for the External Dimension of JHA: global freedom, Security and Justice, Brussels, 30 November 2005, URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014366%202005%20REV%203 (дата обращения 31.10.2018)

измерения ПСБП[99].

В соответствии с разделом III Сообщения Комиссии от 12.10.2005 г. основная цель данного документа состоит в том, чтобы показать роль внешнего измерения ПСБП в формировании внутреннего ПСБП, а также в содействии достижения политических целей ЕС на международной арене.

Аналогичная позиция отражена в стратегии Совета от 30.11.2005 г., согласно пункту 7 развитие внешнего измерения должно учитывать цели ПСБП, соответствовать им и способствовать целям Европейской политики безопасности[100].

Таким образом, внешнее измерение ПСБП преследует две цели: содействие формированию внутреннего ПСБП, что выступает основной задачей, и содействие в реализации внешней политики и политики безопасности ЕС.

В этой связи характерной особенностью внешнего измерения ПСБП является его подчинение внутреннему компоненту. Иными словами, развитие международного сотрудничества в области ПСБП не должно быть самоцелью, оно должно быть обусловлено необходимостью достижения главных задач ПСБП.

Фактически внешнее измерение является инструментом внутреннего компонента ПСБП. Внешнее измерение ПСБП можно квалифицировать как внешний инструмент, способствующий внутренней политике построения пространства без внутренних границ[101]. При этом использование данного инструмента не должно противоречить общим принципам реализации внешней политики ЕС. В то же время внешнее измерение ПСБП не является частью внешней политики ЕС, оно лишь способствует достижению внешнеполитических целей ЕС на международной арене, институционально оставаясь неотъемлемой частью политики в области ПСБП.

Отсюда следует то, что внешнее измерение ПСБП нельзя рассматривать

---

[99] Lyubov Zhyznomirska The European Union's Home Affairs model and its European neighbors: Beyond the Area of Freedom, Security and Justice?// Comparative European Politics Vol. 9, 4/5, 506-523

[100] The Council of the European Union. A secured Europe in a better world. European Security Strategy. 15895/03. Brussels, 8 December 2003. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf (дата обращения 31.10.2018)

[101] Jörg Monar The External Dimension of the EU´s Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon - SIEPS – 2012:1. 90 p. P.13

как самостоятельную политику, данное направление политики имеет вспомогательный характер и ориентировано на построение ПСБП.

В своем Сообщении от 12.10.2005 г. Комиссия обозначила пять основных политических приоритетов внешнего измерения ПСБП, которые соответствовали главным внешним угрозам, выделенных Комиссией по состоянию на 2005 год.

К указанным приоритетам были отнесены следующие вопросы:

1. Права человека.
2. Усиление роли и потенциала правоохранительной системы третьих стран в вопросах борьбы с преступностью и осуществления эффективного международного сотрудничества.
3. Миграция, предоставление убежища и управление границами.
4. Борьба с терроризмом.
5. Борьба с организованной преступностью, включая торговлю людьми, преступления в киберпространстве, незаконный оборот наркотиков и человеческих органов, преступления в экономической и финансовой сфере.

Анализ обозначенных направлений международного сотрудничества показывает явное смещение акцента в пользу мероприятий, направленных на обеспечение безопасности функционирования ПСБП. Это те вопросы, в которых в первую очередь, заинтересован сам ЕС для обеспечения защиты ПСБП от внешних угроз.

Мероприятия, направленные на обеспечение свободы передвижения лиц, включая вопросы визовой либерализации, также являются элементом внешнего измерения ПСБП, однако в числе приоритетов они обозначены не были. В частности, вопросы сотрудничества в визовой сфере несколько раз упоминаются в тексте Сообщения Комиссии от 12.10.2005 года в качестве формы сотрудничества с США, Россией, Украиной и Западно-Балканскими странами. При этом в отношении США данный вопрос упоминается в контексте распространения безвизовой программы США на все государства-члены ЕС с целью обеспечения соблюдения принципа взаимности. В отношении остальных стран вопросы визового упрощения и визовой либерализации ставятся в зависимость от

заключения соглашения о реадмиссии.

Необходимо отметить то, что сообщение Комиссии от 12.10.2005 г. и стратегию Совета от 30.11.2005 г. нельзя рассматривать в качестве основы для начала реализации внешнего измерения ПСБП. Как было отмечено, международное сотрудничество по вопросам ПСБП осуществлялось с самого начала реализации данного проекта. Гаагская программа и последующие документы Комиссии и Совета лишь формализовали внешнее измерение ПСБП.

Основное значение стратегии Совета и сообщения Комиссии заключалось в том, что они определили природу и принципы осуществления внешнего измерения ПСБП, которые использовались при последующей реализации политики ЕС.

Дальнейшее развитие концепции внешнего измерения ПСБП произошло в 2008 году по результатам работы Высокой группы по вопросам будущего европейской политики внутренних дел (Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group“))[102].

Высокая группа на основе Сообщения Комиссии от 12.10.2005 года выделила главные направления внешнего измерения ПСБП, а также ключевые принципы. Таким образом, концепция внешнего измерения ПСБП приобрела более реальные очертания.

В частности, Высокая группа выделила три приоритетных направления в рамках внешнего измерения ПСБП: миграция, борьба с терроризмом и организованной преступностью и укрепление основных прав.

Среди восьми принципов внешнего измерения ПСБП, указанных в Сообщении Комиссии от 12.10.2005 года, Высокая группа выделяет два, по ее мнению, наиболее важных. К указанным принципам относится географические приоритеты и политическая дифференциация.

В силу данного принципа географического приоритета осуществление внешней политики в области ПСБП должно отражать характер взаимоотношений

---

[102] Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group“) Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world. URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011657%202008%20INIT (дата обращения 31.07.2018)

ЕС с отдельными странами и регионами.

Географические приоритеты внешнего измерения ПСБП зависят от целого ряда факторов и могут меняться с учетом изменения политической ситуации. Поэтому в своем Сообщении Комиссия не стала расставлять географические приоритеты, а лишь обозначила некоторые примеры, имеющие актуальность на дату подготовки документа.

В отличие от Сообщения Комиссии Высокая группа в своем докладе предложила свое видение географических приоритетов внешнего измерения ПСБП.

По мнению Высокой группы географические приоритеты внешнего измерения ПСБП выглядят следующим образом:

Страны-кандидаты ЕС; Западно-Балканские страны; государства – партнеры в рамках Европейской политики соседства; государства региона Средиземного моря; США и Россия как основные стратегические партнеры ЕС в области ПСБП; Африканские страны; иные страны и регионы, в частности, страны Латинской Америки, Афганистан, Пакистан и соседние государства, а также Индия и Китай.

Принцип географического приоритета проявляется также в особенностях инструментальной базы сотрудничества с теми или иными партнерами. Анализ существующих отношений ЕС с третьими странами в сфере ПСБП показывает то, что ЕС не использует единый набор инструментов применительно к разным странам или группе стран.

К примеру, правовой основой международного сотрудничества в области ПСБП с Сербией, являющейся кандидатом в члены ЕС, выступает Соглашение о стабилизации и ассоциации[103]. Ключевым актом, определяющим направления сотрудничества в области ПСБП между ЕС и Россией, является дорожная карта по созданию общего пространства свободы, безопасности и правосудия[104].

[103] Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part and EU and Republic of Serbia, of the other part, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf

[104] «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, 10 мая 2005 года, http://kremlin.ru/supplement/3588

Указанный документ не является международным соглашением, а выступает в качестве акта мягкого права.

Между США и ЕС имеется ряд соглашений по отдельным вопросам сотрудничества в области ПСБП. Примерами таких соглашений являются договор об экстрадиции[105], а также соглашение о правовой помощи по уголовным делам[106]. Однако между ЕС и США отсутствует соглашение общего характера, определяющее формат и направления сотрудничества в сфере ПСБП.

Набор правовых инструментов внешнего измерения зависит от характера взаимоотношений с тем или иным партнером, а также стратегических интересов самого Союза. Указанные обстоятельства проявляется во втором ключевом принципе внешнего измерения ПСБП – принципе политической дифференциации.

Принцип политической дифференциации в рассматриваемом контексте означает подчинение внешнего измерения ПСБП внутренним интересам ЕС. Иными словами, в первую очередь ЕС должен определить свои стратегические интересы, на основе которых далее должны выстраиваться внешняя политика в области ПСБП.

Принцип политической дифференциации отчетливо прослеживается на примере внешнего измерения визовой политики ЕС.

Необходимо отметить, что визовая политика представляет наибольший интерес применительно к внешнему измерению ПСБП, который объясняется совокупностью целого ряда обстоятельств.

Во-первых, визовая политика изначально содержит в себе существенный внешний компонент, поскольку она регулирует порядок и условия въезда иностранцев, соответственно объектом данной политики являются третьи страны.

Во-вторых, в области визовой политики ЕС достигнута наибольшая степень унификации законодательства. Большая часть вопросов, касающихся виз для краткосрочного пребывания в странах Шенгенского пространства, принимаются на уровне ЕС. Следовательно, в отношениях с третьими странами

[105] Agreement on extradition between the European Union and the United States of America. OJ L 181, 19.7.2003, p. 27–33

[106] Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America. OJ L 181, 19.7.2003, p. 34–42

ЕС также играет ключевую роль.

В третьих, как было отмечено выше, международное сотрудничество по визовым вопросам не относится к приоритетным направлениям внешнего измерения ПСБП. Лишь применительно к сотрудничеству с США визовая проблематика рассматривается как приоритетный вопрос. Вместе с тем, среди всех сфер ПСБП именно визовая проблематика обладает наибольшей политической обусловленностью в вопросах международного сотрудничества ЕС.

Внешнее измерение визовой политики ЕС представляет собой сотрудничество ЕС с третьими странами, направленное на обеспечение правильного баланса между въездом иностранцев на территорию ЕС и обеспечением внутренней безопасности. Кроме того, внешнее измерение визовой политики должно реализовываться таким образом, чтобы каждый внешний партнер рассматривал ЕС в качестве субъекта, осуществляющего единую сизовую политику.

Визовая политика ЕС в отношении третьих стран имеет два основных направления, которые обусловлены реализацией принципа политической дифференциации.

Первое направление связано с проблемой нарушения принципа взаимности в визовом отношении с третьими странами (США). Именно данное направление представляет собой стратегический интерес для самого ЕС.

Данная ситуация отражает особый подход в безвизовом диалоге, когда ЕС сам заинтересован в создании безвизового режима для граждан всех стран-членов ЕС.

Второе направление представляет собой процесс предоставления безвизового режима для некоторых европейских стран, которые сами в первую очередь заинтересованы в установлении безвизовых отношений с ЕС (Турция, Россия, ранее – Украина, Молдова). Такие страны квалифицируются ЕС как страны, претендующие на установление безвизового режима с ЕС. В данных отношениях ЕС выступает в роли «Предоставителя визового режима», т.е. лица, которое при определенных условиях предоставляет гражданам третьего

государства право на безвизовый въезд в ЕС. Данный подход применяется в отношении стран, которые имеют с ЕС достаточно развитые отношения, однако, по мнению ЕС, уровень политического и экономического развития указанных стран недостаточно высок[107].

Данное направление не является стратегическим интересом для ЕС, поэтому указанный инструмент используется в качестве меры, предлагаемой партнерам ЕС взамен на осуществление сотрудничества в тех областях, которые являются приоритетом для ЕС.

Политическая дифференциация предопределяет также различия в процедуре визовой либерализации. В настоящее время используется две основные процедуры визовой либерализации: упрощенная процедура, используемая в тех случаях, когда отмена виз соответствует стратегическим интересам ЕС и общая процедура, применяемая во всех остальных случаях.

Упрощенная процедура основана на принципе равенства, стороны как равные партнеры договариваются об установлении безвизового режима, идут на взаимные уступки и приходят к взаимовыгодному соглашению[108]. Юридически визовая либерализация осуществляется посредством заключения международного договора или односторонних действий страны – партнера по отмене визовых требования для граждан ЕС.

Общая процедура по сравнению с упрощенной предусматривает более сложный порядок, состоящий из трех этапов. Первый этап - подписание соглашения о реадмиссии[109]. Второй этап - утверждение дорожной карты или плана действий по визовой либерализации. Третий этап – внесение изменений в регламент Совета № 539/2001 и (или) подписание соглашения об отмене визового режима (agreement on the short-stay visa waiver).

Особое место занимает вопрос о наборе инструментов внешнего измерения ПСБП. Понятие «инструмент внешнего измерения ПСБП» включает в

---

[107] Hernandez i Sagrera, R. Korneev, O. 2012, Bringing EU migration cooperation to the Eastern Neighbourhood: Convergence Beyond the Acquis Communautaire? RSCAS Working Papers, no. 22. P. 9.

[108] Войников В. В., Корнеев О. В. Проблемы и перспективы безвизового диалога России и ЕС // Балтийский регион. – 2013. – № 3 (17). – С. 25.

[109] Korneev, O. (2012) ‘Deeper and Wider than a Common Space: EU-Russia Cooperation on Migration Management’, European Foreign Affairs Review, 2012, Vol. 17, No. 4, p. 605-624

себя нормативно-правые акты, международные соглашения, акты мягкого права, программы сотрудничества и т.д., регулирующие или определяющие порядок и формы осуществления сотрудничества ЕС с третьими странами, международными и иными организациями по вопросам, касающимся построения ПСБП.

Сообщение Комиссии от 12.10.2005 года содержит в себе примерный набор инструментов внешнего измерения ПСБП, анализ которых показывает то, что все они имеют различный характер и правовую природу. Представляется, что данный набор инструментов не является в достаточной степени систематизированным, а представляет собой описание всех возможных форм взаимодействия ЕС с третьими странами по вопросам, относящимся к ПСБП.

Данный набор инструментов соответствовал основополагающему праву ЕС по состоянию на 2005 год. После вступления в законную силу Лиссабонского договора инструментарий внешнего измерения ПСБП претерпел определенные изменения.

Посредством ликвидации «третьей опоры ЕС» Лиссабонский договор закрепил единый порядок осуществления международного сотрудничества и единую систему нормативно-правовых актов для всех сфер ПСБП.

В силу статьи 47 ДЕС Союз приобрел единую международную правосубъектность. Это означает то, что ЕС может выступать в международных отношениях в качестве полноценного субъекта международного права. Как субъект международного права ЕС в отношениях с международными организациями и третьими странами выступает с одной и той же позиции, вне зависимости от предмета заключения договора – полицейского и уголовно-правового сотрудничества или виз, убежища и иммиграции[110].

Как было отмечено выше, реализация внешнего измерения ПСБП подчиняется общим правилам осуществления внешнеполитической деятельности ЕС.

Таким образом, в рамках ПСБП использует стандартный набор

[110] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза, М., 2011. – 368 с.

инструментов внешней политики ЕС. Право ЕС не предусматривает специальные инструменты, применяемые исключительно в рамках внешнего измерения ПСБП.

Учитывая изложенное, к инструментам внешнего измерения ПСБП можно отнести следующее:

1. Международные соглашения ЕС с третьими странами и международными организациями по вопросам, касающимся ПСБП;

2. Акты вторичного права, регулирующие вопросы взаимодействия ЕС с третьими странами в сфере ПСБП;

3. Акты мягкого права (сообщения, планы действия, совместные шаги и т.д.), определяющие цели и формы сотрудничества ЕС с третьими странами в сфере ПСБП;

4. Программы сотрудничества и программы помощи третьим странам по вопросам, относящимся к ПСБП;

5. Иные предусмотренные действующим правом ЕС инструменты сотрудничества, способствующие достижению целей в рамках ПСБП.

Отличительной чертой внешнего измерения ПСБП является то, что право ЕС предусматривает возможность осуществления внешних отношений в данной сфере не только самим Союзом, но и государствами-членами ЕС.

Как было отмечено выше, ПСБП относится к смешанной компетенции Союза (часть 2 статьи 4 ДФЕС). Соответственно, политика в области ПСБП реализуется совместно государствами-членами и самим Союзом.

Согласно части 2 статьи 3 ДФЕС полномочия по заключению международных соглашений, когда такое заключение предусмотрено в законодательных актах Союза, когда оно необходимо, чтобы обеспечить возможность Союзу реализовать свою внутреннюю компетенцию, относится к исключительной компетенции Союза. Иными словами, по общему правилу внешнее измерение ПСБП относится к исключительной компетенции Союза.

Вместе с тем, право ЕС предусматривает ряд исключений из указанного правила, позволяющие государствам-членам ЕС реализовывать внешнюю политику в области ПСБП также по тем вопросам, которые были делегированы

Союзу (часть 2 статьи 5 ДЕС).

Действующее первичное право ЕС содержит две специальные оговорки, касающиеся реализации государствами-членами ЕС полномочий в рамках внешнего измерения ПСБП.

Первая оговорка содержится в декларации № 36 к статье 218 ДФЕС[111], касающейся переговоров и заключения государствами-членами ЕС международных договоров в области ПСБП.

Согласно указанной декларации государства-члены вправе проводить переговоры и заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями в следующих областях ПСБП: судебное сотрудничество по гражданским делам; судебное сотрудничество по уголовным делам и полицейское сотрудничество. При этом такие соглашения должны соответствовать требованиям права ЕС.

За пределами данной декларации остались положения, касающиеся пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции (глава 2 раздел V части третьей ДФЕС), т.е. вопросы, входящие в состав первого элемента пространства «свобода».

Очевидно, что судебное сотрудничество по гражданским и уголовным делам, а также полицейское сотрудничество представляют собой наиболее чувствительные сферы ПСБП, где государства-члены ЕС по-прежнему сохраняют достаточно широкие полномочия. Именно по этой причине за государствами-членами ЕС была сохранена компетенция по заключению международных соглашений.

Вторая оговорка касается внешних отношений государств-членов ЕС по вопросам пересечения внешних границ (протокол № 23 к ДЕС и ДФЕС)[112]. В силу

---

[111] Declaration on Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the negotiation and conclusion of international agreements by Member States relating to the area of freedom, security and justice/ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, OJ C 326 , 26/10/2012 P. 1 – 390.

[112] Protocol (No 23) on external relations of the Member States with regard to the crossing of external borders/Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference

данного протокола положения части 2 (b) статьи 77 ДФЕС, касающейся процедуры проверок, которым подлежат лица, пересекающие внешние границы, не ограничивают государства-члены ЕС вести переговоры и заключать соглашения с третьими странами по вопросам порядка пересечения внешних границ при условии соответствия их праву ЕС.

При применении данного протокола следует иметь в виду следующее. Во-первых, он касается не всех вопросов в области пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции, а только порядка осуществления пограничных проверок в пунктах пропуска, соответственно, указанная оговорка не распространяется на вопросы визовой, иммиграционной политики и политики предоставления убежищ. Во вторых, с учетом положений части 2 статьи 3 ДФЕС и части 1 статьи 2 ДФЕС, государства-члены вправе заключать договоры по вопросам пересечения внешних границ лишь тогда, когда сам Союз не воспользовался данным правом и когда они уполномочены на это со стороны ЕС[113].

Кроме указанных выше оговорок следует также упомянуть сферу, в которой государства-члены ЕС осуществляют международное сотрудничество по вопросам ПСБП. В данном случае речь идет о режиме местного приграничного передвижения.

Местное приграничное передвижение представляет собой регулярное пересечение внешних сухопутных границ государств-членов жителями приграничных регионов для нахождения в приграничной зоне для участия в торговле, социальном и культурном обмене и региональном сотрудничестве.

Особенностью данного режима является то, что он является исключением из Шенгенских правил и предусматривает собой особый механизм пересечения внешних границ и пребывания на территории Шенгенского пространства.

В соответствии со статьей 1 регламента Совета и Парламента №

---

which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390

[113] Loïc Azoulai Karin de Vries EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales, Oxford University press, 2014. 256 p.

1931/2006[114] государства-члены ЕС вправе заключать двусторонние соглашения с третьими странами, устанавливающие режим местного приграничного передвижения.

Режим местного приграничного передвижения является уникальным примером в области ПСБП. Эта уникальность объясняется тем, что в отличие от большинства проектов ПСБП, которые возникли в результате передачи полномочий от государств-членов к ЕС, режим местного приграничного передвижение является результатом трансформации части полномочий от ЕС к государствам-членам.

Следовательно, режим местного приграничного передвижения является той сферой ПСБП, где государства-члены играют ключевую роль в реализации внешнего измерения.

Рассмотренные выше примеры показывают то, что государства-члены ЕС также как и ЕС могут выступать в качестве субъекта внешнего измерения ПСБП.

Помимо ЕС и государств-членов можно выделить еще одну группу субъектов внешнего измерения ПСБП – органы ЕС.

Согласно статье 26а решения о создании Евроюста[115] для выполнения возложенных задач Евроюст наделен правом устанавливать отношения и заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями. Аналогичная норма содержалась в ранее действовавшем решении о создании Европола[116] (статья 23).

Ныне действующий регламент о Европоле[117], а также принятый в 2018 году регламент о Евроюсте[118] таких положений не предусматривает.

Указанное перераспределение полномочий в области международного

---

[114] Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. OJ L 405, 30.12.2006, p. 1–22

[115] Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (consolidated version), ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2002/187/2009-06-04

[116] Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37–66

[117] Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114

[118] Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA PE/37/2018/REV/1. OJ L 295, 21.11.2018, p. 138–183

сотрудничества между правоохранительными органами и ЕС обусловлены изменениями, предусмотренными Лиссабонским договором.

Вместе с тем, и Европол, и Евроюст сохранят некоторые права по осуществлению международного сотрудничества, в том числе по заключению рабочих соглашений с иностранными партнерами для совершенствования существующего взаимодействия.

Таким образом, правоохранительные органы ЕС также можно рассматривать в качестве субъектов внешнего измерения ПСБП.

Исходя из изложенного, внешнее измерение ПСБП можно определить как деятельность ЕС, государств-членов ЕС, связанную с осуществление взаимодействия с третьими странами и международными организациями с целью достижения целей в рамках построения ПСБП.

§1.3. Общее пространство свободы безопасности и правосудия России и ЕС

История отношений России и ЕС насчитывает около тридцати лет, при этом формальной точкой отсчета служит соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве, подписанное в 1989 году[119].

В настоящее время сотрудничество России и ЕС находится в состоянии затяжного кризиса, обусловленного разногласиями по вопросу конфликта на Украине.

В начале 2014 года события на Украине[120] кардинально изменили характер отношений между Россией и ЕС по всем вопросам сотрудничества, включая сферу ПСБП.

---

[119] Громыко А.А. Россия и Евросоюз: динамика отношений // Белорусский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 9.

[120] Под понятиями «украинский кризис» или «конфликт на Украине» или «события на Украине» в настоящей работе понимается протестное движение в Киеве и последующее за ним насильственное свержение власти, референдум в Крыму о присоединении к России, а также вооруженный конфликт в Донбассе.

В марте 2014 года в Европейский Совет принял решение приостановить переговоры с Россией по визовым вопросам, а также по новому базовому соглашению[121]. Указанное решение явилось реакцией на объявление референдума по вопросу вхождении в состав РФ Крыма и Севастополя.

Кроме того, начиная с марта 2014 года ЕС начал реализовывать в отношении России санкционную политику, последовательно вводя индивидуальные санкции в отношении физических лиц и организаций, санкции против Крыма и Севастополя и экономические антироссийские санкции[122]. В качестве ответа на экономические санкции Россия ввела контрсанкции в виде специальных экономических мер[123].

Европейский Союз в одностороннем порядке заморозил большинство проектов, реализуемых в рамках общих пространств. При этом заморозка отношений и приостановка проектов вовсе не означает отказ от них. Россия и ЕС по-прежнему являются друг для друга очень важными партнерам[124] и, несмотря, на политическую риторику, юридический формат взаимоотношений не изменился. Более того, до настоящего времени формально отношения между Россией и ЕС выстраиваются в рамках т.н. стратегического партнерства, концепция которого получила свое развитие в первом десятилетии XX века.

Концепция стратегического партнерства.

Первоначально отношения между Россией и ЕС развивались по пути одностороннего партнерства. Россия и ЕС подписали соглашение о партнерстве и сотрудничестве (далее – СПС)[125], в соответствии с которым Россия определялась как государство с переходной экономикой. На территории Российской Федерации реализовывались программы содействия в проведении экономических и политических реформ. В целом, Россия рассматривалось ЕС как «младший

---

[121] См. Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, 6 March 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

[122] См. Громыко А.А., Федоров В.П. Антироссийские санкции // Современная Европа. – 2016. – № 2 (68). – 22-27.

[123] Kalinichenko, Paul. Post-crimean twister: Russia, the EU and the law of sanctions // Russian Law Journal. – 2017. Т. 5. – № 3. – P. 21

[124] Борко Ю.А. Россия – Евросюз: состоялось ли стратегическое партнерство? // Современная Европа. – 2014. – № 2 (58). – С. 28.

[125] Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf (дата обращения 31.07.2018)

партнер».

При этом, по мнению проф. М.Л. Энтина СПС сыграло очень важную историческую роль, поскольку позволило России и ЕС оформить новое качество отношений[126].

В начале 2000-х годов Россия стала проводить последовательную политику, направленную на выравнивание своего статуса в отношениях с ЕС.

В связи с этим Россия отказалась от участия в Европейской политике соседства и поставила вопрос о развитии полноценного равного партнерства.

Поэтому стороны стали искать новую формулу взаимоотношений. Задача ЕС в этом направлении состояла в том, чтобы оставить прежний инструментарий, но найти другое определение и, соответственно, новую оболочку сотрудничества.

Новый формат взаимоотношений стал именоваться стратегическим партнерством. Россия была первым партнером ЕС, в отношении которого стал использоваться термин «стратегическое партнерство».

Следует отметить то, что с самого начала стратегическое партнерство между Россией и ЕС носило исключительно декларативный характер, иными словами, стороны нашли новую форму, точнее название отношений, однако содержание при этом не изменилось.

В настоящее время стратегическое партнерство выступает важным инструментом внешней политики ЕС, который используется по отношению к десяти странам, включая Россию, а также трем международным организациям[127].

Вопрос о характере и содержании стратегического партнерства с правовой и политической точек зрения остается дискуссионным.

Очевидно, что партнерство является более высокой степенью классического межгосударственного сотрудничества, в свою очередь, стратегическое партнерство является более высокой степенью обычного партнерства, оно «должно отображать нечто более весомое, чем просто

---

[126] Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах. – М., 2009. С.383.

[127] Pałłasz, Urszula. Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and opportunities // Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report, November 2015// URL: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf (дата обращения 31.08.2018)

партнерство»[128]. Таким образом, стратегическое партнерство обладает дополнительными признаками по сравнению с простым партнерством.

Понятие стратегического партнерства или простого партнерства в законодательстве ЕС не закреплено, такое определение трудно найти и в международных соглашениях или актах мягкого права. Понятие стратегического партнерства отсутствуют и в двухсторонних документов Россия – ЕС.

Некоторые ориентиры, используемые при установлении Европейским Союзом партнерских отношений с третьими странами, можно найти статьях 21 и 22 ДФЕС.

В соответствии с указанными нормами ЕС стремится развивать отношения и развивать партнерские отношения с третьими странами и международными, региональными или глобальными организациями, которые разделяют следующие принципы: демократия, верховенство закона, универсальность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, уважения к принципам Устава Организации Объединенных Наций и международного права (статья 21). На базе указанных принципов ЕС определяет свои стратегические интересы и цели (статья 22).

Таким образом, ЕС в своих учредительных документах определил условия, при которых может развивать партнерство с теми или иными странами или международными организациями. Однако анализ указанных норм не дают ответа на вопрос о том, что же такое стратегическое партнерство.

Понятие стратегическое партнерство, как и большинство терминологии в российско-европейских отношениях, пришло в русский язык из английского и соответствует английскому варианту “strategic partnership”. В Оксфордском словаре английского языка прилагательное "strategic” означает что-то, связанное с определением долгосрочных или общих целей и интересов, а также средств их достижения[129].

---

[128] Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией: монография. М., 2012, с. 145.
[129] Оксфордский словарь английского языка, URL: http://oxforddictionaries.com/definition/english/strategic?q=strategic (дата обращения 31.07.2018)

Таким образом, с этимологической точки зрения стратегическое партнерство означает, во-первых, партнерство, которые имеет для сторон приоритетное значение, во вторых, партнерство, которое имеет для сторон долгосрочный характер, а в третьих, партнерство с четко обозначенными целями и средствами для достижения указанных целей.

Исходя из указанных признаков следует то, что в межгосударственных отношениях стратегические партнеры – это одно-два государства, с которыми связывают очень тесные отношения и на которых ориентируются при осуществлении внешней политики. При этом стратегическое партнерство может охватывать широкий круг вопросов или касаться решения отдельных задач. Стратегические партнеры – это самые важные партнеры, с которыми согласовываются решения по вопросам, представляющим общий интерес. К примеру, стратегическими партнерами СССР в борьбе с фашизмом были США и Великобритания. Указанное партнерство имело локальный характер и касалось решения только одной задачи – борьбы с общим врагом. В те годы стратегическое партнерство СССР, США и Великобритания не распространялось на другие сферы, кроме борьбы с фашизмом.

Исходя из этого, у ЕС не может быть много стратегических партнеров, также как и у человека не может быть много лучших друзей.

Однако даже при поверхностном анализе внешней политики ЕС и, в частности, отношений между Россией и ЕС, становится ясно, что бессмысленно искать ответ в этимологии данного словосочетания.

Анализ документов, касающихся внешней политики ЕС, свидетельствует о том, что ЕС развивает отношения в рамках стратегического партнерства с целым рядом государств и даже международных организаций, в частности: Россией, Китаем, Индией, Южной Африкой, Бразилией.

Вполне очевидно, что состав указанных стран настолько разнородный, что выстраивать со всеми стратегическое партнерство в буквальном понимании этого слова представляется нереальным. К примеру, зависимость России от экономики ЕС достаточно велика, ЕС зависит от России преимущественно в плане

энергетики. Взаимозависимость Китая и ЕС тоже имеет вполне реальные очертания. А вот взаимозависимость ЕС и ЮАР просматривается весьма слабо. В связи с этим, если рассматривать стратегическое партнерство с точки зрения буквального значения данного слова, выбор ЮАР или Бразилии[130] в качестве своих стратегических партнеров представляется весьма странным.

Следовательно, понятие стратегического партнерства во внешней политике ЕС не имеет ничего общего с этимологическим значением данного понятия.

Думается, что указанное понятие было выбрано европейскими политиками, возможно и не совсем удачно, для обозначения формы взаимодействия с государствами или международными организациями, основанном на взаимном уважении и паритете, но при условии развития отношений в русле принятой в ЕС политики.

Как было отмечено выше, стратегическое партнерство не представляет собой универсального механизма, характер стратегического партнерства с той или иной страной определяется особенностями двухсторонних отношений и может существенно отличаться друг от друга. К примеру, стратегическое партнерство между Россией и ЕС и стратегическое партнерство между ЕС и Бразилией представляют собой абсолютно различные понятия.

В связи с этим, определять стратегическое партнерство целесообразно не в целом, а применительно к конкретным двухсторонним отношениям. В рамках настоящего исследования подлежит исследованию вопрос, связанный с определением стратегического партнерства между Россией и ЕС.

По мнению проф. П.А. Калиниченко с правовой точки зрения «стратегическое партнерство между Россией и ЕС можно определить как урегулированные нормами права двухсторонние интеграционные отношения

[130] В данном случае не принимается во внимание двухсторонние отношения между Бразилией и Португалии, которые действительно имеет стратегический характер.

между Россией и ЕС, основывающиеся на общих интересах, принципах и целях при обоюдном уважении партнеров в качестве глобального игрока»[131].

По мнению Джонатана Хольслака (Jonathan Holslag) стратегическое партнерство имеет пять основных характеристик. Во-первых, стратегическое партнерство требует четкого определения общих интересов и ожиданий. Во-вторых, цели сторон должны быть сформулированы на долгосрочную перспективу. В-третьих, цели стратегического партнерства должны иметь комплексный характер и охватывать сотрудничество в экономической, политической и военной областях. В-четвертых, стратегическое партнерство должно иметь глобальный характер. В пятых, цели и задачи стратегического партнерства должны быть сформулированы таким образом, что они не могут быть достигнуты иным образом, без равноправного и взаимовыгодного партнерства[132].

Стратегическое партнерство не является типичным для внешней политики ЕС инструментом внешней политики. Стратегическое партнерство в отношении каждого государства имеет индивидуальный характер, особое содержание и правовую основу[133]. В отношении России реализации стратегического партнерства имеет свои особенности. Указанные особенности заключаются в том, что стороны видят друг друга в качестве очень важного и необходимого партнера, с которым, однако, не совпадают взгляды по многим вопросам и которые имеют различные приоритеты в своей политике.

В качестве регулятивной основой стратегического партнерства России и ЕС выступают четыре дорожные карты, которые являются источником мягкого права.

В октябре 2001 года в ходе саммита Россия – ЕС в соответствии со статьей 93 СПС стороны решили создать группу высокого уровня (High level group) для

---

[131] Калиниченко П.А. Понятие и принципы стратегического партнерства между Россией и Европейским союзом (юридический анализ) // Lex Russica. – 2009. – № 6, том 68. – С. 1499

[132] Jonathan Holslag, The Elusive Axis: Assessing the EU–China Strategic Partnership, Journal for Common Market Studies 2011 Volume 49. Number 2. P. 295

[133] Vadim Voynikov The EU-Russia Strategic Partnership: Its nature and perspectives// Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report, November 2015. URL: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf (дата обращения 31.07.2018)

разработки концепции общего европейского экономического пространства[134]. Данное решение можно рассматривать в качестве начала практической реализации идеи построения общих пространств не только в экономической, но и во всех остальных областях.

В ходе разработки концепции общего экономического пространства стало очевидно, что весь спектр взаимоотношений между Россией и ЕС не удастся вместить в рамки общего экономического пространства. Поэтому было решено развивать указанную концепцию применительно к четырем сферам. И к саммиту Россия – ЕС 31 мая 2003 года были сформулированы концепции четырех общих пространств[135].

10 мая 2005 года Россия и Европейский Союз в торжественной обстановке согласовали дорожные карты по четырем общим пространствам[136], одна из которых была посвящена общему ПСБП[137].

Принятие дорожных карт по созданию общих пространств с Россией является уникальным примером во внешней политике ЕС. Такой механизм был применен только по отношению к России, что должно было подчеркнуть ее уникальный статус во внешней политике Союза.

По образному выражению проф. М.Л. Энтина дорожные карты служили мостиком между настоящим и будущим, поскольку прокладывали путь от одного состояния правового регулирования к другому (завтрашнему)[138].

---

[134] Саммит Россия – ЕС, Брюссель, 3 октября 2001 года, Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского совета Г.Верхофстадта, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/ Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС Х.Соланы, и Председателя Комиссии Европейских сообществ Р.Проди// Саммит Россия-ЕС (Брюссель, 3 октября 2001 г.). URL: http:ieras1.socionet.ru/files/Sammit4.doc (дата обращения 31.07.2018)

[135] Совместное заявление глав государств России и стран ЕС на саммите Россия - ЕС, 31.05.2003 Трехсотлетие Санкт-Петербурга - три века общности европейской истории и культуры URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/518934 (дата обращения 31.10.2018)

[136] Дорожные карты по четырем общим пространствам. URL: https://russiaeu.ru/ru/osnovnye-dokumenty (дата обращения 01.08.2018)

[137] «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и законности, утверждена 10 мая 2005 г. в г. Москве // https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_freedom,_security_and_justice_2005_russian.pdf (дата обращения 31.07.2018)

[138] Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах. – М., 2009. С.392.

Дорожные карты представляют собой рамочный документ, содержащий основные направления, а также цели сотрудничества.

В связи с этим, конкретное содержание стратегического партнерства должно во многом зависеть от дальнейших действий сторон. Таким образом, стороны обладают достаточной гибкостью в построении дальнейшей структуры стратегического партнерства.

Формирование стратегического партнерства представляет собой достаточно сложный и многоступенчатый процесс, соответственно он требует особого подхода. Россия и ЕС в качестве такого подхода выбрали метод согласования общих пространств сотрудничества.

Указанный подход к выстраиванию отношений со своим партнерами можно условно обозначить как пространственный метод, т.е. метод, предусматривающий развитие отношений посредством создания определенных пространств. Его суть состоит в следующем.

Вся история европейской интеграции представлена в виде последовательного создания в рамках Союза единых или общих пространств. Таким образом, был создан единый внутренний рынок, единое таможенное пространство, единой шенгенское пространство, позднее – ПСБП и т.д.

Единые пространства отличаются от общих пространств по уровню интеграции. В единых пространствах применяются единые механизмы для осуществления политики в той или иной сфере.

Концепция общих пространств предусматривает трансформацию некоторых механизмов и инструментов единых пространств, существующих в рамках ЕС, на двухсторонние отношения с третьими странами. Такие пространства не будут являться едиными, их следует квалифицировать как общие, поскольку политика в них формируется на межправительственной основе, в результате согласованных действий двух и более государств.

Общее пространство в отличие от единого предусматривает меньшую степень интеграции, широкое использование источников т.н. «мягкого права».

При этом общее пространство предполагает высокий уровень сотрудничества и доверия между сторонами. Более того, оно изначально предполагает равенство сторон, их участие в общем деле в качестве полноправных партнеров. Именно по этой причине российская сторона была заинтересована в таком подходе развития отношений с ЕС, который с одной стороны предполагал сохранение существующего СПС в качестве правовой основы сотрудничества, а с другой стороны, открывал перспективы для качественного преобразования отношений и придания им характера стратегического партнерства.

Концепция общих пространств РФ-ЕС подразумевает не только простое заимствование определенных механизмов из права ЕС, создание общих пространств осуществляется несколькими путями.

Во-первых, стороны используют существующие внутригосударственные или внутрисоюзные правовые конструкции, т.е. используются уже апробированные модели. Иными словами, стороны используют определенные модельные механизмы, к примеру, заключение соглашения об упрощении процедур было заключено по стандартной форме, которую ЕС применяет в рамках своей политики по отношению к восточным соседям.

Во-вторых, стороны трансформируют уже имеющиеся механизмы и адаптируют их в соответствии с взаимными интересами.

Наконец, в третьих, в рамках взаимодействия стороны создают принципиально новые механизмы.

Конечная цель построения общих пространств на уровне России и ЕС состоит в том, чтобы создать комфортные условия жизни рядовых граждан. Указанная цель имеет глобальный характер, однако именно ей должна быть подчинена работа всех субъектов, участвующих в осуществлении партнерства Россия-ЕС.

Практическая реализация концепции общих пространств осуществляется посредством создания полноценной правовой базы партнерства и запуска соответствующих механизмов по заранее определенным направлениям.

Пространственный метод развития отношений позволяет сторонам четко определить границы общих интересов, в рамках которых формироваться соответствующая правовая база. Такая форма позволяет осуществлять движение в заданном направлении, корректируя уровень и форму взаимодействия.

Согласованная сторонами концепция четырех общих пространств подразумевает реализацию четырех относительно самостоятельных проектов, которые не исключают реализацию в их рамках новых пространств.

Иными словами, в рамках каждого из четырех общих пространств могут быть реализованы свои самостоятельные общие пространства.

К примеру, в рамках общего ПСБП предусмотрено развитие отношения по трем основным блокам, условно именуемым: свобода, безопасность и правосудие. Таким образом, в рамках указанного общего пространства реализуется идея трех отдельных пространств: общее пространство свободы передвижения лиц, общее пространство внутренней безопасности и общее судебное пространство.

По мере углубления сотрудничества стороны могут и далее развивать идею общих пространств, к примеру, в рамках общего судебного пространства могут быть реализованы идеи построения общего пространства уголовного правосудия и общего пространства гражданского правосудия.

Следовательно, в рамках отношений Россия-ЕС концепция общих пространств может быть реализована на многоуровневой основе, в связи с этим, можно выделить общие пространства первого уровня, включающие в себя согласованные четыре общих пространства, общие пространства второго уровня, включающие в себя пространства, реализуемые в рамках указанных выше общих пространства, пространства третьего уровня и т.д.

Такая структура общих пространств позволяет, с одной стороны, четко определить сферы, по которым планируется осуществление партнерства, а с другой, сохранить гибкость при осуществлении сотрудничества.

В настоящее время, несмотря на общее ухудшение отношений вследствие разногласий по «украинскому вопросу» концепция общих пространств формально сохраняется, равно как и существующая нормативно-правовая основа

сотрудничества. Вместе с тем, реализация множества проектов в рамках общих пространства, кроме пространства науки, образования и культуры, на сегодняшний день практически приостановлена. Более того, сокращено институциональное сотрудничество.

Таким образом, можно констатировать то, что сотрудничество России и ЕС в рамках общих пространств находится в законсервированном состоянии, которое при изменении политической ситуации может быть возобновлено в прежнем формате.

Стратегическое партнерство предопределяет и особый характер регулятивной основы сотрудничества.

Регулятивная основа.

Вопрос о регулятивной основе сотрудничества между Россией и ЕС до настоящего времени остается дискуссионным. Российские и зарубежные исследователя по-разному определяют структуру и характер регулятивной основы сотрудничества России и ЕС[139].

Указанный вопрос не является чисто теоретическим, ответ на него имеет вполне конкретное практическое значение, поскольку правильная квалификация регулятивной основы является важнейшим условием для поступательного развития российско-европейских отношений.

В первую очередь необходимо определиться с понятийным аппаратом, а именно что такое регулятивная основа. В данном случае используется термин заведомо отличный от понятия «правовая основа сотрудничества». В связи с этим необходимо четко разграничивать указанные понятия. Под «правовой основой сотрудничества» следует понимать определенную совокупность нормативно-правовых актов, принятых в соответствии с установленной законодательной процедурой. В отношении России и ЕС к таким актам следует отнести международные двухсторонние и многосторонние договоры, сторонами которых являются Россия и ЕС, а также общепризнанные нормы международного права.

---

[139] См. Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. – 548 с.

Что касается регулятивной основой сотрудничества, то это понятие является значительно более широким. К регулятивной основе относится все то, что в той или иной степени регулирует отношения между Россией и ЕС.

Проф. М.Л. Энтин в регулятивной основе сотрудничества между Россией и ЕС выделяет следующие блоки: общее международное право, соглашение о партнерстве и сотрудничестве, двусторонние секторальные соглашения, «мягкое право» в виде политических деклараций и иных решений, нормы внутреннего права и складывающаяся практика[140].

По мнению проф. М.Л. Энтина политические решения, принимаемые на высшем уровне, играют очень важную роль в системе регулирования отношений между Россией и ЕС[141]. Далее проф. М.Л. Энтин отмечает то, что «политическими актами вносились изменения в систему и характер функционирования органов управления партнерством и сотрудничеством. К мягкому праву относятся дорожные карты построения общих пространств. Мягкое право не просто дополняет договорно-правовое регулирование отношений между Россией и ЕС, но и подменяет и модифицирует его»[142].

Проф. П.А. Калиниченко выделяет три уровня правового регулирования отношений между Россией и ЕС. Так, по его мнению, «первый уровень составляют обязательные нормы международных договоров, заключенных между Россией и ЕС. Второй уровень включает в себя нормы «дорожных карт» по четырем общим пространствам, а также нормы, содержащиеся в иных актах «мягкого права». Наконец, третий уровень включает в себя нормы национального законодательства РФ и права ЕС, касающихся взаимоотношения сторон»[143].

Таким образом, регулятивная основа сотрудничества России и ЕС представляет собой достаточно сложную субстанцию, состоящую из элементов,

---

[140] Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах. – М., 2009. С.382.
[141] Там же. С. 380
[142] Энтин М.Л. Партнерство для модернизации – путь к сближению России и Европейского Союза// Вся Европа. – 2010. – № 9 (47). URL: http://www.alleuropa.mgimo.ru/partnerstvo-dlya-modernizatsii-putj-k-sblizheniiu-rossii-i-evropeyskogo-soiuza. (дата обращения 08.08.2018)
[143] Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. – 51 с.

имеющих различную природу. Более того, указанные элементы нередко трансформируются, изменяя степень и характер своих регулятивных функций.

С учетом изложенного, регулятивная основа сотрудничества между России и ЕС состоит из следующих компонентов.

1. Базовое соглашение - СПС. Указанный документ имеет многоотраслевой характер и подлежит прямому применению на территории России и государств-членов ЕС. СПС содержит незначительное количество норм, прямо касающихся ПСБП. Это нормы, содержащиеся в разделе VIII. Сотрудничество по предотвращению противоправной деятельности. Вместе с тем, имея базовый характер, СПС служит основой для развития партнерства во всех областях.

2. Отраслевые международные соглашения. На сегодняшний день в области ПСБП действуют два ключевых соглашения, а именно соглашение об упрощении выдачи виз[144] и соглашение о реадмиссии[145]. Указанные документы в полной мере интегрированы в правовую систему как ЕС, так и РФ.

3. Межправительственные соглашения и договоры межведомственного характера. Межправительственные договоры, также как и международные договоры с момента вступления их в законную силу интегрируются в правовую систему участвующих в них сторон. К указанным договорам относятся, к примеру, соглашение о сотрудничестве с Европолом[146] и соглашение о защите секретной информации[147].

4. Дорожные карты и иные акты мягкого права. Указанные документы осуществляют свою роль в регулировании отношений, возникающих в сфере

---

[144] Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза/ URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[145] Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[146] Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, подписано в Риме 6 ноября 2003 г. URL: http://eu-law.ru/2011/05 (дата обращения 08.08.2018)

[147] Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским союзом о защите секретной информации, URL: http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/Agreement%20on%20classified%20information_2010_Russian.pdf (дата обращения 08.08.2018)

общего ПСБП. К указанным актам, в первую очередь, следует отнести Дорожную карту по общему ПСБП от 10 мая 2005 г., Совместное заявление Постоянного Совета партнерства Россия-ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия, Совместное заявление РФ и ЕС о транзите между Калининградской область и остальной частью России[148] и т.д.

5. Внутреннее законодательство ЕС и России. Внутренне законодательство России в виде актов национального права и законодательства ЕС в форме актов вторичного законодательства также играют немаловажную роль в регулировании отношений, возникающих в сфере общего ПСБП. Указанные нормы вместе с актами международного права участвуют в формировании регулятивной основы всего пространства.

Общее пространство свободы безопасности и правосудия России и ЕС.

Как уже отмечалось выше одним из элементов партнерства России и ЕС является концепция общего ПСБП.

Изначально в качестве базы для построения общего ПСБП можно рассматривать План действий ЕС в отношении общих действий с РФ по борьбе с организованной преступностью[149]. Иными словами, первоначально границы данной сферы сотрудничества охватывали преимущественно вопросы взаимодействия в полицейской и уголовно-процессуальной сфере. Однако уже к 2002 году чрезвычайно остро встали вопросы о сотрудничестве в визовой сфере, пресечении незаконной иммиграции, транзита граждан России из Калининградской области и т.д. В связи с этим, к 2003 году в преддверии саммитов в Санкт-Петербурге (31 мая 2003 года) и в Риме (06 ноября 2003 года)[150] уже был намечен перечень мероприятий, которые необходимо предпринять для дальнейшего развития сотрудничества в области юстиции и внутренних дел.

---

[148] Совместное заявление Российской Федерации и Европейского Союза о транзите между Калининградской область и остальной частью Российской Федерации, URL: http://www.bestpravo.ru/fed2002/data02/tex12723.htm (дата обращения 08.08.2018)

[149] European Union action plan on common action for the Russian Federation on combating organised crime, OJ C 106 , 13.04.2000 p. 0005 - 0012

[150] Совместно заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского совета С.Берлускони, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/ Высокого представителя по вопросам Общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС Х.Соланы, и Председателя Комиссии Европейских Сообществ Р.Проди, Саммит Россия-ЕС, 06.11.2003 г., Рим, URL: http://www.rvps.ru/r_doc.php?id=69 (дата обращения 08.08.2018)

Таким образом, история развития концепции общих пространств и, в частности, ПСБП, показывает то, что данный инструмент был задуман как средство для создания основы для дальнейшего углубления сотрудничества при сохранении существующей правовой базы. Иными словами, в момент согласования дорожных карт не было необходимости принимать юридически обязательные нормы, но, вместе с тем, это позволило сторонам в определенной степени продвинуться вперед.

По своему содержанию общее ПСБП России и ЕС представляет собой перечень целей и конкретных совместных мероприятий. Указанные мероприятия могут иметь различную форму и различное правовое содержание.

В зависимости от субъектного состава осуществляемых мероприятий их можно поделить на две группы: односторонние и двухсторонние меры.

К примеру, согласно пункту 1.3. дорожной карты каждая из сторон согласилась на национальном уровне развивать соответствующую законодательную базу, касающуюся управления миграцией. Данная мера носит односторонний характер, поскольку ее реализацией занимается самостоятельно каждая из сторон.

Ко второй группе относятся, как правило, двухсторонние меры правового характера. Так, согласно пункту 2.3. дорожной карты стороны договорились заключить очередное соглашение между Европолом и Россией о защите информации в целях обмена персональными данными. Реализация указанного мероприятия зависит от воли обеих сторон.

В зависимости от правовой природы предусмотренных мер их можно поделить на три группы:

1) международно-правовые акты, заключаемые между Россией и ЕС. Согласно пункту 3.3. дорожной карты стороны договорились изучить возможность заключения соглашения между Россией и ЕС о судебном сотрудничестве по гражданским делам;

2) организационные мероприятия. В частности, согласно пункту 3.3. дорожной карты стороны договорились приглашать друг друга для участия в

двусторонних операциях правоохранительных органов, организуемых Россией или отдельными государствами-членами ЕС;

3) обязательства по исполнению существующих международно-правовых обязательств. В соответствии с пунктом 3.3. дорожной карты стороны договорились применять Конвенцию ООН о статусе беженцев 1951 г. и, в частности, Протокол к ней 1967 г., включая право искать убежище и уважение «принципа невысылки» всеми странами в соответствии с рекомендациями УВКБ.

Как уже отмечалось выше, с юридической точки зрения дорожная карта правовым документом не является, ее можно отнести к категории т.н. «мягкого права» (soft law). Дорожная карта включает в себя конкретные обязательства сторон, однако указанные обязательства не содержат конкретных сроков, механизма принуждения, соответственно не имеют характер юридически обязательных норм.

Дорожную карту можно сравнить с опалубкой, которая определяет формы и размеры бетонного фундамента. Также и дорожная карта определяет форму и содержание общего пространства. Конкретные реализованные шаги в рамках дорожной карты, независимо от их правовой формы и составляют основное содержание общего пространства, именно они являются основанием для возникновения у сторон взаимных прав и обязанностей. Следовательно, правовая природа дорожной карты отличается от правовой природы самого пространства.

Следует отметить, что в перспективе дорожные карты могут быть трансформированы из актов т.н. «мягкого права» в единый правовой акт. Это произойдет в случае принятия нового базового соглашения о стратегическом партнерстве.

Дорожная карта состоит из трех тематических блоков: свобода, безопасность и правосудие. К блоку «свобода» относится свобода передвижения лиц, иммиграция, предоставление убежища; к блоку «безопасность» отнесены: обеспечение внутренней и внешней безопасности; к блоку «правосудие»: осуществление сотрудничества и правовой помощи по гражданским и уголовным делам.

Особое место в структуре общего пространства занимает проблема защиты прав и свобод человека. В контексте общего ПСБП Союз рассматривает проблему защиты прав человека в качестве четвертого элемента. При подготовке ежегодных докладов о развитии ПСБП Европейская Комиссия уделяла анализу соблюдения прав человека в России отдельное место[151]. В двухсторонних документах вопрос о защите прав человека не включается. Данный вопрос систематически поднимается в ходе обсуждения вопросов развития ПСБП и, нередко становится камнем преткновения.

Различие в подходах к указанному вопросу со стороны России и ЕС стало возможным ввиду отсутствия у дорожной карты юридической силы, что создает условия для одностороннего расширения сферы ее применения.

Согласно дорожной карте задача первого элемента «**свобода**» заключаются в следующем: содействие человеческим контактам и поездкам между Россией и ЕС, обеспечение облегченного пересечения границы на законных основаниях и пребывания на законных основаниях на их территориях, а также совместная работа в целях противодействия нелегальной иммиграции и нелегальной трансграничной деятельности.

Как видно, первый элемент общего пространства состоит из трех составляющих: визовый режим; пограничный режим и иммиграционная политика, включающая вопросы борьбы с нелегальной иммиграцией и предоставление убежищ. Во многом из-за позиции ЕС первоначально основное внимание на переговорах уделялось первой и третьей составляющей, а именно визовой и иммиграционной политике. Так, согласно дорожной карте стороны договорились в краткосрочной перспективе завершить переговоры по упрощению визовых процедур и соглашению о реадмиссии.

25 июня 2006 года соглашения об упрощении выдачи виз[152] и о реадмиссии[153] были подписаны, а спустя год, 01 июля 2007 года вступили в

---

[151] См. пункт d раздела “EU-Russia common space on freedom, security and justice”, EU-Russia Common Spaces Report 2010, URL: http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/commonspaces_prog_report_2010_en.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[152] Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза/ URL:

законную силу. Вступление в силу указанных соглашений было первым и пока единственным серьезным достижением в сфере построения общего ПСБП.

Заключение соглашения об упрощении выдачи виз рассматривалась как первый этап по переходу в перспективе к безвизовому режиму поездок. Поэтому практически одновременно со вступлением в силу соглашений об облегчении визовых процедур и о реадмиссии Россия и ЕС дали старт т.н. безвизовому диалогу».

Безвизовый диалог занимает центральное место в проекте построение общего ПСБП между Россией и ЕС и одно из основных мест в системе двусторонних отношений. Возможно, именно по этой причине приостановка безвизового диалога явилось одной из первых реакций ЕС на обострение украинского кризиса.

История т.н. «безвизового диалога» отсчитывается с 2007 года. 23-24 апреля 2007 года в ходе заседания Постоянного Совета Партнерства по свободе, безопасности и правосудию стороны согласовали процедуру и условия по безвизовому диалогу[154]. По результатам саммита Россия-ЕС в Самаре 17-18 мая 2007 года стороны официально объявили о начале реализации безвизового диалога[155].

Общая процедура визовой либерализации предусматривает три этапа перехода на безвизовый режим поездок: первый этап - подписание соглашения о реадмиссии; второй этап - утверждение дорожной карты или плана действий по визовой либерализации; третий этап – юридическое оформление отмены визовых требований.

На момент приостановки в 2014 году безвизовый диалог России и ЕС находился на втором этапе. 15 декабря 2011 года стороны согласовали

---

https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[153] Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[154] Совместное заявление Постоянного Совета Партнерства Россия-ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия, URL:http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/76bbf733e3936d4543256999005bcbb7/80e86046bc662fe4c32572c8003e2d85!OpenDocument (дата обращения 08.08.2018)

[155] EU – Russia Summit – Samara, Russia, 17-18 May 2007, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-682_en.htm (дата обращения 08.08.2018)

«Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС»[156] (далее – Совместные шаги), которые являются актом мягкого права и выступали в качестве базового документа безвизового диалога.

По своему содержанию «Совместные шаги» представляют собой перечень организационных и правовых мероприятий, которые стороны обязались предпринять с целью снижения потенциальных рисков, вызванных возможной взаимной отменой визовых требований.

В соответствии с заключительными положениями «Совместных шагов», как только выполнение перечня совместных шагов будет завершено, Стороны в соответствии со своими внутренними процедурами примут решение о начале переговоров по соглашению между Россией и ЕС об отмене виз.

Таким образом, «Совместные шаги» не содержат положений об автоматическом переходе к безвизовому режиму при выполнении сторонами принятых на себя обязательств. Это означает, что дальнейший процесс визовой либерализации будет зависеть от политического решения сторон.

Мероприятия, предусмотренные «Совместными шагами» можно условно подразделить на две группы: организационные и правовые. В свою очередь правовые мероприятия подразделяются на две подгруппы: двусторонние акты (к примеру, заключение соглашения о стратегическом и операционном сотрудничестве между РФ и Европолом, блок 3) и односторонние национальные меры (к примеру, внедрение биометрических паспортов, соответствующих требованиям ИКАО, блок 1)

В рамках реализации «Совместных шагов» Россия осуществила ряд законодательных мер по совершенствованию миграционного законодательства[157] и повышению защищенности документов[158].

---

[156] Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС (Безвизовый диалог Россия – ЕС), URL:http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument (дата обращения 08.08.2018)

[157] See Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. N 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7645; Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. N 321-ФЗ "О внесении изменения в статью 26 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7646.

Организационные мероприятия не предусматривают имплементационных действий в виде принятия нормативно-правовых актов, они, к примеру, предполагают усиление двустороннего и многостороннего сотрудничества между правоохранительными органами ЕС, государств-членов и РФ, проведение совместных операций между Россией, ЕС и соответствующими государствами-членами (блок 3).

Анализ «Совместных шагов» позволяет сделать вывод о том, что он содержит исчерпывающий перечень мер, выполняемых Россией и ЕС, цель которых состоит в подготовке сторон к переходу к безвизовому режиму взаимных поездок граждан.

Кроме того, в соответствии с общими рамками «Совместных шагов» в случае существенных изменений текущей ситуации Россия или ЕС могут предложить пересмотр и адаптацию совместных шагов и практических мер, что требует обоюдного согласия.

Незадолго до приостановки безвизового диалога 18 декабря 2013 года Европейская Комиссия подготовила Отчет об исполнении Россией «Совместных шагов»[159]. В указанном отчете Комиссия пришла к выводу о том, что Россией проведена большая работа по выполнению «Совместных шагов». Более того, в ходе сессии Миграционного диалога в Калининграде в июле 2013 года экспертами были сделан вывод о том, что отсутствуют серьезные риски возрастания нелегальной иммиграции из России или через Россию, что является наиболее существенным моментом в рамках безвизового диалога[160].

С другой стороны, Комиссия отметила ряд вопросов, которые, по ее мнению, требует дальнейшей работы. В частности, Комиссия отметила отсутствие

---

[158] Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 1709 "О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца", Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 2), ст. 7861.

[159] First Progress Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by Russia of the Common Steps towards visa free short-term travel of Russian and EU citizens under the EU-Russia Visa Dialogue, Brussels, 18.12.2013 COM(2013) 923 final, URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131218_commission_report_on_the_implementation_by_russia_of_the_common_steps_for_visa_free_regime_en.pdf (дата обращения 08.08.2018)

[160] EU-Russia Visa Facilitation and Liberalization. State of Play and Prospects for the Future. Editor: Peter Van Elsuwege, Contributors: Joanna Fomina, Oleg Korneev, Aigulle Sembaeva, Peter Van Elsuwege, Vadim Voynikov. September 2013// URL: http://eu-russia-csf.org/fileadmin/Docs/Visa/Draft_Visa_Report.pdf (дата обращения 19.08.2018)

правовой основы для защиты от дискриминации по причине сексуальной ориентации, а также наличие закона о запрете пропаганды нетрадиционной сексуальной ориентации среди несовершеннолетних. Очевидно, что указанные вопросы не вытекают из «Совместных шагов» и не соответствуют принципу релевантности, следовательно, выступают результатом расширительного толкования положений «Совместных шагов».

За всю история безвизового диалога стороны не смогли добиться существенного прорыва, дважды безвизовый диалог приостанавливался, первый раз из-за военного конфликта в Грузии, второй раз после начала процедуры присоединения к России Крыма и Севастополя. В настоящее время ЕС официально объявило о приостановке всех переговоров в рамках безвизового диалога на неопределенный срок.

Второй блок Дорожной карты «**Безопасность**» направлен на совершенствование сотрудничества для противодействия терроризму и всем формам организованной преступности, а также другим видам незаконной деятельности в целях обеспечения безопасности.

В отличие от первого бока развитие сотрудничества в сфере безопасности является менее политизированным и представляет общий интерес как для России, так и для ЕС. Вместе с тем, даже до обострения политических отношений указанная область сотрудничества развивалась не достаточно эффективно.

При этом ключевой причиной недостаточно активного сотрудничества в правоохранительной сфере между Россией и ЕС является отсутствие у Союза необходимой компетенции в указанной сфере. Поэтому проблема кроется не столько в политических разногласиях, сколько в особенностях внутреннего устройства Союза.

Ключевым элементом сотрудничества в правоохранительной сфере выступает взаимодействие между Европолом и российскими правоохранительными органами. В соответствии с дорожной картой (п. 3.2.) стороны договорились заключить очередное соглашение между Европолом и Россией о защите информации в целях обмена персональными данными.

Еще до момента согласования дорожной карты между Правительством РФ и Европолом было заключено соглашение о стратегическом сотрудничестве[161], которое рассматривалось как первый этап. Дорожная карта предусматривала дальнейшее развитие взаимодействия путем заключения соглашения об оперативном сотрудничестве, предусматривающим обмен персональной информацией. Однако до настоящего времени данное соглашение не подписано.

Третий блок дорожной карты «**Правосудие**» посвящен сотрудничеству в судебной сфере, которая в свою очередь включает в себя три элемента: развитие судебной системы, сотрудничество по уголовным делам и сотрудничество по гражданским делам.

Следует отметить то, что еще до заморозки сотрудничества в 2014 году сторонам в рамках данного направления не удалось достичь каких-либо существенных результатов. Поэтому сотрудничество в сфере правосудия по-прежнему носит декларативный характер.

Тем не менее, следует отметить три ключевых вопроса, обсуждаемых в рамках указанного направления: сотрудничество между Генеральной Прокуратурой Российской Федерации и Евроюстом, заключение между Россией и ЕС соглашения о взаимной помощи по уголовным делам и заключение соглашения о взаимной правовой помощи по гражданским делам.

В настоящее время, вследствие разногласий по вопросу украинского кризиса, развитие общего ПСБП временно приостановлено.

Перед приостановкой диалога по вопросам общего ПСБП последним мероприятием явилось заседание постоянного совета партнерства 17 января 2014 года в Москве[162]. В рамках данного заседания рассматривались вопросы, связанные с упрощением порядка выдачи виз, борьбой с распространение наркотических средств, коррупцией, терроризмом, правовой помощью по

---

[161] Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, подписано в Риме 6 ноября 2003 г. URL: http://kremlin.ru/supplement/3836/print (дата обращения 20.08.2018)
[162] См. 17th Meeting of the EU-Russia PPC on Freedom, Security and Justice in Moscow. URL: http://www.gr2014.eu/news/press-releases/17th-meeting-eu-russia-ppc-freedom-security-and-justice-moscow (дата обращения 20.08.2018)

уголовным делам и т.д. Однако по результатам заседания никаких важных решений принято не было.

В ходе подготовки к Совету по иностранным делам 19 января 2015 года Европейская внешнеполитическая служба подготовила предметную записку по отношениям с Россией[163].

В указанном документе, Европейская внешнеполитическая служба определила направления сотрудничества, которые были бы основой для постепенного восстановления партнерства Россия-ЕС. Среди указанных сфер Европейская внешнеполитическая служба называет безвизовый диалог и завершения переговоров об изменении соглашения об упрощении визовых процедур. При этом завершение переговоров по соглашению об упрощении визовых процедур рассматривалось как мера, осуществляемая в краткосрочной перспективе, в то время как возвращение к имплементации Совместных шагов в рамках безвизового диалога должно было произойти только в среднесрочной перспективе. Однако вследствие обострения ситуации в Донбассе в январе 2015 года Совет не принял никаких решений по данному документу.

Следует отметить то обстоятельство, что, несмотря на обострение политической ситуации проблемы и вызовы, стоящие перед Россией и ЕС в области ПСБП не претерпели существенных изменений. Необходимость возобновления сотрудничества в области ПСБП признают как в России, так и в ЕС, однако механизм восстановления отношения пока не найден. При этом с одной стороны, система управления двусторонним сотрудничеством и взаимодействием разрушена, а с другой – вне её работа продолжается[164]. Официальные контакты в рамках созданных ранее институтов партнёрства ЕС и

[163] “Issues Paper” on relations with Russia. Foreign Affairs Council of 19 January 2015. URL;http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf (дата обращения 20.08.2018)

[164] Энтин М.Л. Критический анализ концептуальных подходов экспертного сообщества к восстановлению отношений между Россией и ЕС. 16 марта 2017. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kriticheskiy-analiz-kontseptualnykh-podkhodov-ekspertnogo-soobshchestva-k-vosstanovleniyu-otnosheniy/ (дата обращения 20.08.2018)

России заморожены, однако неформальные встречи на разных уровнях, исключая высший, возобновились уже в 2015 г[165].

В настоящее время разногласия по вопросу украинского кризиса в отношениях России и ЕС постепенно уходят на второй план, тем не менее, стороны пока не предпринимают активных действий, направленных на поэтапное восстановление диалога.

В этой ситуации наблюдается повышение активности сотрудничества России с отдельными государствами-членами, иными словами, происходит смещения акцента в сотрудничестве на двусторонний уровень. Однако такие контакты могут рассматриваться как временная мера, поскольку они не могут заменить собой полноценного партнерства между Россией и ЕС, а в перспективе между ЕС и Евразийским экономическим союзом.

§1.4. Возможность использования существующих моделей пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС в рамках Евразийской интеграции

Изучение в России Европейского права преследует множество целей. Для России Европейское право является иностранным правом, которое не имеет юридической силы на территории Российской Федерации. Однако интерес к указанной правовой системе не угасает, а наоборот, повышается от года к году.

И причина здесь кроется не только в том, что ЕС является соседом России и основным торгово-экономическим партнером.

Причина состоит еще и в том, что созданные в рамках ЕС модели являются хорошим примером для использования в любых интеграционных процессах. При этом ЕС выступает не только в качестве первооткрывателя тех или иных форм взаимодействия, но и в качестве носителя неоценимого опыта.

---

[165] Борко Ю.А. Отношения ЕС-Россия: летнее затишье 2018 г. // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – № 93. С. 125

Надо признать, что в большем числе случаев опыт, полученный в результате реализации проекта Европейской интеграции, оказался успешным, несмотря на появление в последние годы определенных проблем.

Данный опыт уже принимается на вооружение РФ в ходе развития интеграционных процессов с другими странами, в первую очередь, на постсоветском пространстве.

Исторически опыт Европейских стран был очень хорошим примером для России. Наибольшего развития процесс восприятия Европейской культуры получил свое развитие в начале XVIII века как следствие реформ Петра Первого. Именно тогда в русский язык вошел такой термин как «европеизация», под которым понимается модернизация, перестройка общественной системы на европейский лад[166]. Однако данный процесс не всегда находил поддержку в российском обществе. В частности, известный российский ученый и публицист Н.Я. Данилевский считал переустройство русского общество на европейский лад болезнью, называемую «европейничанием»[167].

Последующее развитие данного процесса привело к тому, что традиции Западной Европы стали плотно входить во все сферы общественной жизни России, обогащаясь и приобретая свои неповторимые черты.

Безусловно, процесс европеизации не мог обойти стороной и правовую сферу, вплоть до Октябрьской революции 1917 года развитие российского права шло в русле традиционного романо-германского права. Разработанный в начале XX века проект Российского гражданского уложения во многом базировался на рецепции западноевропейского гражданского права, главным образом немецкого[168].

И даже Октябрьская революция 1917 года не смогла полностью остановить данный процесс. Европеизация общественной жизни Советского государства продолжалась, однако, в особой форме.

---

[166] См. Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией. М., 2012. С. 164

[167] Данилевский Н.Я. Россия и Европа/ Н.Я. Данилевский. – М.: Де'Либри, 2016. – с. 389

[168] Слыщенков, В. А. Проект Гражданского уложения 1905 г. и его место в истории русского права : авторфе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В.А. Слыщенков. – М., 2003. – 24 с.

Проф. П.А. Калиниченко под процессом европеизации права понимает «восприятие национальной правовой системой определенных черт, характерных для европейских правовых моделей, а равно неких общих правовых традиций европейской культурно-цивилизационной системы»[169]. Исходя из указанного определения европеизация права предполагает как заимствование определенных правовых конструкций, так и заимствование или восприятие правовых идей, характерных для западноевропейской правовой традиции.

Использование правового опыта ЕС является одной из форм «европеизации права» или «европеизацией права в узком смысле». Иными словами, европеизация права включает в себя заимствование правовых конструкций не только права ЕС, но права отдельных европейских государств и международных европейских организаций.

Процесс европеизации права имеет системный характер и обнаруживается в различных отраслях российского права. Кроме того, признаки европеизации права обнаруживаются в межгосударственных и интеграционных процесса, участником которых выступает Россия.

Ухудшение отношений между Россией и ЕС, вызванных разногласиями по украинскому кризису, не изменило существенным образом практику использования Россией правового опыта ЕС.

Следует сказать о том, что процесс европеизации права характерен не только для России, но также и для других стран постсоветского пространства, а также других регионов мира.

Нынешние кризисные явления в ЕС (кризис в зоне Евро, иммиграционный кризис, решение Великобритании о выходе из состава ЕС и т.д.) внесли определенные коррективы в процесс европеизации права. Отныне правовой опыт ЕС более не рассматривается как непреложная истина, все чаще к достижениям ЕС относятся более критично, в которых обнаруживаются как положительные, так и отрицательные моменты. Тем не менее, опыт ЕС в области правового

---

[169] Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. С. 22.

строительства, как положительный, так и отрицательный, по прежнему остается очень ценным инструментом для развития законодательства в России и других странах.

Необходимо отметить то, что в настоящее время процесс европеизации права в России имеет два направления: европеизация внутреннего законодательства России; европеизация международно-правовых соглашений, сторонами которых является Российская Федерация.

В первом случае речь идет о заимствовании правовых конструкций, выработанных ЕС, для развития внутреннего законодательства России. Второе направление касается использования правовых моделей ЕС при заключении международных договоров, как с ЕС, так и с третьими странами.

С учетом ранее сказанного можно выделить также третье направление европеизации права – использование правовых конструкций и восприятие правовых идей в рамках интеграционных процессов внутри ЕАЭС.

Наиболее ярко процесс европеизации права проявился в рамках Евразийской экономической интеграции.

18 ноября 2011 года главы Беларуси, России и Казахстана подписали декларацию о Евразийской экономической интеграции[170]. Указанный документ является отправной точкой для процесса формирования нового интеграционного образования на постсоветском пространстве – Евразийского экономического Союза (ЕАЭС).

Согласно первоначальному проекту Декларации о Евразийской экономической интеграции сфера взаимодействия в данной области была обозначена значительно шире. В частности, по предложению российской стороны в компетенцию Евразийского экономического союза должны были войти: сотрудничество в сфере безопасности; противодействие новым вызовам и угрозам; создание единой интегрированной системы управления границами;

[170] Декларация о Евразийской экономической интеграции URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1091(дата обращения 20.08.2018)

гармонизация законодательства и политик в иммиграционной и визовой сферах[171]. Однако из-за позиции Казахстана указанные сферы сотрудничества были исключены из текста декларации.

В итоговом варианте Декларации о Евразийской экономической интеграции стороны договорились развивать сотрудничество в вопросах миграционной политики. Указанное положение можно трактовать как в широком смысле (имея в виду все аспекты миграционной политике), так и в узком смысле (как миграцию трудовых ресурсов в рамках Союза).

29 мая 2014 года в Астане между Россией, Казахстаном и Беларусью был подписан договор о Евразийском экономическом союзе[172].

В соответствии со статьей 1 Договора о ЕАЭС в рамках Союза обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики, определенных Договором и международными договорами в рамках Союза. Согласно статьям 3 и 5 Договора о ЕАЭС, Союз обладает компетенцией, переданной ему государствами-членами для осуществления единой политики в ряде областей.

Правовое регулирование по большинству вопросов в рамках ЕАЭС осуществляется также как и в рамках ЕС при помощи наднациональных[173] механизмов. Таким образом, ЕАЭС представляет собой наднациональную организацию, поскольку ЕАЭС обладает компетенцией по вопросам, традиционно входящим в компетенцию правительств[174].

Таким образом, основой ЕАЭС является внутренний рынок, базирующийся на тех же принципах, что внутренний рынок ЕС.

---

[171] Проект декларации о формировании Евразийского экономического союза (Приложение к Решению Комиссии Таможенного союза от 19 мая 2011 г. № 636). URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS27/Documents/P_636.pdf (дата обращения 20.08.2018)

[172] Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014), URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635375701449140007.pdf (дата обращения 30.08.2018)

[173] Подробнее о наднационализме см. Мещерякова, О.М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.10 / О.М. Мещерякова. – М., 2010. – 42 с., Нешатаева Т. Н. Интеграция и наднационализм // Вестник Пермского университета : Серия «Юридические науки. - 2014. - № 2. - С. 243 – 248.

[174] Нешатаева Т.Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // Международное правосудие. – 2014. – № 2 (10). – С. 57-70

Анализ договора о ЕАЭС свидетельствует о том, что становление ЕАЭС как международной организации региональной экономической интеграции осуществлялось во многом с использованием опыта ЕС. В этом, на наш взгляд, также проявляется процесс европеизации права.

Процесс формирование ЕАЭС нельзя рассматривать как простое копирование достижений европейской интеграции, которое показало свою неэффективность в рамках рецепции права ЕС во внутреннее право России в 1990-х – начале 2000-х годах[175].

ЕЭАС воспринял многие черты ЕС, однако такое восприятие носило избирательный характер, что предопределило некоторые фундаментальные отличия двух организаций.

Одно из фундаментальных отличий ЕАЭС от ЕС проявляется в объеме компетенции, которой обладают оба интеграционного образования. В отличие от ЕС компетенция ЕАЭС не охватывает вопросы сотрудничества в политической сфере, основой ЕАЭС является исключительно экономическая интеграция.

Именно по этому пути шел и Европейский Союз, что также нашло свое отражение в первоначальном наименовании одного из сообществ, созданного в соответствии с Римским договором 1957 года – Европейское экономическое сообщество[176]. Однако по мере развития европейской интеграции стало понятно, что углубление экономического сотрудничества приводит к необходимости согласования и унификации деятельности в других областях, в частности в области свободы передвижения лиц, включая общую миграционную политику[177]. Именно по этой причине получила свое развитие идея создания Шенгенского пространства, унификации визовой политики, формирование общей иммиграционной политики, правоохранительного законодательства ЕС и т.д.

---

[175] Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VII: Россия и Европейский Союз в 2017 – первой половине 2018 годов: Научная монография /М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина, Н.И. Тнэлм. – Москва: Издательство «Зебра Е», 2018, –с. 665.

[176] Traité instituant la Communauté Economique Européenne, URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN (дата обращения 24.08.2018)

[177] Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу// Журнал российского права. – 2005. – № 6 (222). – с.152.

Таким образом, формирование в рамках ЕС ПСБП явилось прямым следствием развития внутреннего рынка.

Ныне действующая редакция договора о ЕАЭС не содержит в себе положений, направленных на проведение скоординированной, согласованной или единой политики в миграционной или правоохранительной сферах.

Однако можно предположить то, что в перспективе, по мере формирования в рамках ЕАЭС внутреннего рынка все отчетливее начнут давать о себе идеи об углублении интеграции посредством расширения компетенции ЕАЭС за счет вопросов, касающихся сотрудничества в области трансграничного передвижения лиц и борьбы с преступностью, т.е. те сферы, который выступают компонентами ПБСП в рамках ЕС.

Указанные процессы будут иметь неизбежный характер, поскольку тесная интеграция в экономической сфере может быть осуществлена только при условии достаточного уровня интеграции в других областях, в том числе, в области свободы передвижения граждан, безопасности и правосудия.

По этой причине опыт ЕС по формированию ПСБП следует активно использовать в рамках Евразийской экономической интеграции для изучения возможности и целесообразности формирования новых направлений в политике ЕАЭС, связанных с трансграничным передвижением лиц и обеспечением внутренней безопасности.

В рамках настоящего исследования под сотрудничеством в области трансграничного передвижения лиц и обеспечения внутренней безопасности понимается формирование между участвующими государствами пространства без внутренних границ, в пределах которого обеспечивалось бы свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по обеспечению безопасности. Иными словами, такое пространство включает в себя два компонента: пространство свободы передвижения лиц, включающее в себя механизмы по обеспечению беспрепятственного перемещения лицами внутренних границ, включая согласованную иммиграционную и визовую политики (миграционная сфера); пространство внутренней безопасности,

предполагающее создание эффективного механизма правового сотрудничества по уголовным делам, а также взаимодействия полицейских служб (правоохранительная сфера).

Применительно к ЕАЭС указанные пространства являются вопросом будущего. Однако отсутствие у ЕАЭС на сегодняшний момент соответствующей компетенции не означает то, что государства-члены не осуществляют взаимодействие в указанных сферах в рамках других организаций в рамках Евразийского пространства.

Напротив, государства-члены ЕАЭС взаимодействуют друг с другом, а также другими странами по вопросам облегчения трансграничного передвижения лиц, а также борьбы с преступностью. Однако указанное сотрудничество носит межправительственный характер, который не позволяет в полной мере обеспечить защиту интересов государств-членов, обусловленных их участием в ЕАЭС.

В этой связи следует сказать о том, что развитие в рамках ЕАЭС сотрудничества в области трансграничного передвижения лиц будет выступать в качестве меры, направленной на более эффективное развитие в рамках Союза внутреннего рынка. Ведь принципы внутреннего рынка, связанные со свободой передвижения товаров, работников, услуг и капиталов, не могут быть в достаточной степени обеспечены при сохранении на общих границах существующего режима их пересечения. При этом существующее сотрудничество в области трансграничного передвижения носит либо локальный характер (Союзное государство России и Беларусь), либо реализуется на межправительственной основе, что в любом случае не способствует удовлетворению интересов всего ЕАЭС.

Необходимость углубления в рамках ЕАЭС сотрудничества в области борьбы с преступностью связана с двумя обстоятельствами. Во-первых, одним из эффектов любой интеграции является то, что ее достижениями пользуются не только законопослушные лица, но и преступные организации, которые используют гарантированные интеграционным образованием свободы для совершения преступлений и избежания ответственности. Во-вторых, любая

интеграция приводит к формированию новых общих интересов, требующих защиты от преступных посягательств. Иными словами, создание интеграционного образования приводит к появлению новых вызовов, которые требуют адекватной реакции и должного уровня взаимодействия между государствами-членами. И не всегда это возможно осуществить с использованием традиционных форм международного сотрудничества в области борьбы с преступностью.

Таким образом, членство государства в организации экономической интеграции требует повышения уровня и характера сотрудничества, которое данное государство осуществляет с другими членами интеграционного образования, даже если предмет такого сотрудничества не относится к компетенции данного образования.

Именно по этой причине передача ЕАЭС в перспективе полномочий в области трансграничного сотрудничества и борьбы с преступностью является не только возможным, но и необходимым.

Следует сказать о том, что уже сейчас, в рамках Евразийской экономической интеграции отдельные вопросы, касающиеся сотрудничества в миграционной и правоохранительной сфере, находятся в зоне постоянного внимания со стороны государств-членов и институтов ЕАЭС.

Говоря о Евразийском пространстве в широком смысле, следует отметить, что инструменты либерализации трансграничных перемещений лиц наибольшее развитие получили в рамках Союзного государства России и Беларуси.

Формирование Союзного государства России и Беларуси представляет собой многоэтапный процесс и является одной из первых форм интеграции на постсоветском пространстве[178].

Первым этапом указанного процесса явилось подписание 21 февраля 1995 года договора о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь[179]. В силу статьи 4 указанного договора Стороны договорились о том, что в условиях открытости границы между Россией

[178] Воронина Н.А. Союзное государство Россия – Беларусь: опыт правового регулирования, режим электронного доступа. URL:http://e-notabene.ru/wl/article_9061.html#8 (дата обращения 20.08.2018)
[179] Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (Минск, 21 февраля 1995 года, URL: http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor1/ (дата обращения 25.08.2018)

и Беларусью будут осуществлять на своих границах с третьими государствами надлежащие меры по обеспечению безопасности друг друга и сотрудничать на основе отдельных соглашений в решении между ними пограничных вопросов.

Таким образом, была сформирована правовая база для фактической ликвидации пограничного контроля на общих границах.

Спустя три месяца, 26 мая 1995 года возле белорусской деревни Речка в присутствии Президента Беларуси А. Лукашенко и Председателя Правительства РФ В. Черномырдина в торжественной обстановке был демонтирован пограничный столб на границе России и Беларуси, что послужило символом фактической ликвидации границ между двумя государствами[180].

Правовой основой Союзного государства явился договор о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года[181]. Согласно статье 2 указанного договора достижение целей Союзного государства осуществляется поэтапно с учетом приоритета решения экономических и социальных задач. Конкретные мероприятия и сроки их выполнения определяются решениями органов Союзного государства или договорами государств-участников.

Указанное положение означает то, что договор о союзном государстве носит рамочный характер и конкретные направления политики, входящие в сферу компетенции союзного государства, будут определяться поэтапно, по мере развития интеграции.

Однако уже в тексте договора от 8 декабря 1999 года нашли свое отражение вопросы, связанные с трансграничным передвижением.

В соответствии со статьей 7 договора от 8 декабря 1999 года было введено понятие «внешняя граница Союза», под которой понимается границы государств-участников с другими государствами. При этом в договоре отсутствует понятие «внутренняя граница», иными словами, договор о союзном государстве исходит

---

[180] Махмутова Л.Ф., Ушакова Н.В. Россия и Беларусь: строительство Союзного государства //Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история: сю. Ст. по матер. XII междунаро. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012. С. 8

[181] Договор о создании Союзного государства (Москва, 8 декабря 1999 г.), URL: http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/(дата обращения 20.08.2018)

из того, что граница между участвующими государствами как юридическое понятие отсутствует.

Положения, связанные со свободой передвижения граждан, получили дальнейшее развитие в соглашении об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения[182]. Указанное соглашение регулирует вопросы, связанные с взаимными поездками граждан России и Беларуси.

Таким образом, в рамках Союзного государства было создано общее пространство без внутренних границ, в пределах которого обеспечивается свободное передвижение лиц, являющихся гражданами договаривающихся государств. Особенностью данного пространства является то, что регулярный паспортный контроль при перемещении между Россией и Беларусью отсутствует, однако свобода передвижения формально распространяется только на граждан России и Беларуси. Иными словами, граница между Россией и Беларусью отсутствует только для граждан указанных государств, для иностранцев юридически граница существует, хотя фактически ее нет.

Анализ действующего законодательства Союзного государства в данной части позволяет сделать вывод о том, что формирование правовой базы общего пространства без внутренних границ нельзя считать завершенным.

Кроме того, национальное законодательство и правоприменительная практика государств не всегда согласуются с базовыми положениями Союзного государства.

Как было отмечено выше, за рамками правового регулирования Союзного государства остались вопросы, связанные с въездом и пребыванием на территории России и Беларуси иностранных граждан, а также вопросы, касающиеся перемещения иностранцев из России в Беларусь или наоборот.

Данные вопросы лишь в общих чертах были упомянуты в договоре от 21 февраля 1995 года, согласно статье 4 которого договаривающиеся государства

---

[182] Соглашение между РФ и Республикой Беларусь от 24.01.2006 "Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства". "Бюллетень международных договоров", N 7, июль, 2009.

согласуют также режим въезда, выезда и пребывания граждан третьих стран на территориях Договаривающихся Сторон.

Однако в реальности каждое государство осуществляет самостоятельную визовую политику в отношении граждан третьих стран. При этом перечень третьих стран, в отношении граждан которых применяются визовые требования со стороны России и Беларуси, в настоящее время существенно отличаются.

К примеру, в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 9 января 2017 г. № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан»[183] устанавливается безвизовый порядок въезда в Республику Беларусь через Национальный аэропорт Минск и временного пребывания на территории Республики Беларусь на срок не более пяти суток со дня въезда для граждан 80 государств.

При этом в соответствии с законодательством России граждане большинства указанных государств должны обладать действительной российской визой для въезда в Россию.

С другой стороны, к примеру, граждане Республики Корея и Аргентинской республики могут въезжать в Россию без виз. В то же время в Республику Беларусь граждане указанных государств могут въезжать без виз только в порядке, определенном Указом Президента от 09.01.2017 года № 8 (через национальный аэропорт Минска на срок до 5 дней).

Другой нерешенной проблемой является порядок перемещения иностранных граждан между территориями России и Беларуси, к примеру, в том случае, если территория одной страны (России или Беларуси) используется в качестве транзита для въезда в другую страну.

В соответствии с Федеральным Законом РФ «О государственной границе»[184] пропуск через Государственную границу лиц и транспортных средств

---

[183] Указ Президента Республики Беларусь от 9 января 2017 г. № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан», URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700008_1484082000.pdf (дата обращения 25.08.2018)

[184] Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", "Российская газета", N 84, 04.05.1993.

производится в установленных и открытых в соответствии с установленным порядком пунктах пропуска.

Однако на границе между Россией и Беларусью таких пунктов пропуска нет, соответственно формально граждане третьих стран, следуя автомобильным или железнодорожным транспортом, не имеют права въезжать в Россию с территории Беларуси.

Данная коллизия существовала давно, однако указанная ситуация дала о себе знать только в конце 2016 года, когда российские власти стали отказывать во въезде в Россию иностранцам, следующим через территорию Беларуси.

Все указанные обстоятельства свидетельствуют о незавершенности построения между Россией и Беларусью единого пространства без внутренних границ.

29 сентября 2015 года по итогам заседания Совета Министров Союзного государства РФ и Белоруссии Председатель Правительства России Д. Медведев сделал заявление о возможности введения единой въездной визы Союзного государства России и Белоруссии. При этом Председатель Правительства России Д. Медведев назвал указанный проект «маленьким Шенгеном на двоих»[185]. Данное заявление вызвало широкий общественный резонанс и многократно транслировалось в средствах массовой информации, однако пока не привело к каким-либо конкретным результатам.

В условиях открытости границ введение единой визы и создание единого визового пространства представляется абсолютно логичным шагом, данная идея уже давно обсуждалось на межгосударственном уровне, однако формальные переговоры по указанному проекту еще не начинались.

Примечательно, что озвучивая данную идею, Председатель Правительства Д. Медведев упомянул Шенгенское пространство в качестве прообраза для формирования единого визового пространства между Россией и Беларусью. Данное обстоятельство лишний раз подтверждает тезис о возможности и

---

[185] Маленький шенген на двоих: Медведев за единую визу России и Белоруссии. 29 сентября 2015. URL: http://www.vesti.ru/doc.html?id=2669672 (дата обращения 20.06.2018)

необходимости использования в рамках Евразийских интеграционных процессах опыта ЕС.

Формирование единой визовой политики России и Беларуси могло бы стать серьезным шагом на пути построения общего пространства без внутренних границ. Указанное пространство в среднесрочной перспективе может быть расширено на все государства-члены ЕАЭС, аналогично интеграции Шенгенских достижений в правовую систему ЕС.

Однако на сегодняшний момент даже между Россией и Беларусью отсутствует общая позиция по вопросу введения единой визы союзного государства. Указанная идея активно продвигается российской стороной, при этом Белоруссия пока не предпринимает решительных шагов в данном направлении, опасаясь потерять свой суверенитет в таком чувствительном вопросе как визовая политика[186].

В связи с этим формирование единой визовой политики союзного государства в настоящий момент может рассматриваться лишь как потенциально возможный проект.

В любом случае достижения Союзного государства в области свободы передвижения лиц будет выступать основной движущей силой формирования данных механизмов в рамках ЕАЭС.

Параллельно с интеграционными процессами по формированию пространства свободы передвижения лиц Союзного государства, определенные движения в данном направлении наблюдаются и в рамках ЕАЭС.

Еще 9 декабря 2010 года Межгосударственный Совет ЕврАзЭС принял решение № 70 «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах-членах Таможенного союза»[187], согласно которому комиссии Таможенного союза совместно с компетентными органами государственной власти сторон предписано изучить возможность унификации паспортно-визового контроля в государствах-

[186] Коровенкова Т. «Мало ли с кем еще Россия поссорится». Кому больше нужна единая визовая политика, 03.01.2017 /Белорусские новости, URL: http://naviny.by/article/20170103/1483422778-malo-li-s-kem-eshche-rossiya-possoritsya-komu-bolshe-nuzhna-edinaya (дата обращения 20.08.2018)

[187] Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС № 70 от 09.12.2010 г. «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах – членах Таможенного союза»URL: http://www.tsouz.ru/MGS/MGS13/Pages/R_70.aspx (дата обращения 19.08.2018)

членах Таможенного союза и его постепенной отмены на общих государственных границах.

Во исполнение данного акта Межгосударственным Советом ЕврАзЭС[188] и Высшим Евразийским экономическим Советом[189] соответственно в 2011 и 2012 годах были приняты решения о ходе выполнения решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 02.12.2010 года № 70. Указанные акты носили процедурный характер, приняли к сведению информацию, подготовленную российской стороной, однако не привели к созданию конкретных механизмов.

В конце 2012 года председатель коллегии Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) Виктор Христенко по итогам подписания меморандума о взаимопонимании между ЕЭК и Постоянным комитетом Союзного государства России и Беларуси заявил о том, что в 2013 году в рамках Комиссии планируется подготовить "дорожную карту" по отмене паспортного контроля[190]. Вместе с тем, информация о подготовке данной дорожной карты отсутствует.

После создания ЕЭАС в 2015 году деятельность по унификации или гармонизации визовой и миграционной политики в рамках Союза не ведется ввиду отсутствия у ЕАЭС соответствующей компетенции.

Тем не менее, на двустороннем уровне были предприняты некоторые шаги. Так, 24 января 2017 года состоялся обмен нотами, составляющими Соглашение между Правительствами России и Армении о внесении изменения в Соглашение о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации

---

[188] Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 года № 78 «О ходе выполнения Решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 9 декабря 2010 года № 70 «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах - членах Таможенного союза», URL: http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=2614&print=1 (дата обращения 20.08.2018)

[189] Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 марта 2012 года № 19 «О ходе работы над выполнением Решения № 70 глав государств от 9 декабря 2010 года «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах-членах Таможенного союза» (г. Москва), URL: http://www.tsouz.ru/eek/RVSEEK/VS3/Documents/R_19.pdf (дата обращения 20.08.2018)

[190] Свобода передвижения в рамках Единого экономического пространства… Паспортный контроль между Россией, Казахстаном и Белоруссией в будущем планируется отменить, 13 декабря 2012, URL: http://russianskz.info/society/4035-svoboda-peredvizheniya-v-ramkah-edinogo-ekonomicheskogo-prostranstva-pasportnyy-kontrol-mezhdu-rossiey-kazahstanom-i-belorussiey-v-buduschem-planiruetsya-otmenit.html (дата обращения 20.08.2018)

Республики Армения от 25 сентября 2000 года[191]. В соответствии с новым порядком въезд на территорию Армении может осуществляться также по внутренним российским паспортам. Указанное соглашение является небольшим шагом вперед на пути формирования общего пространства свободы передвижения лиц в рамках ЕАЭС.

ЕАЭС ведет также работу в области борьбы с преступностью. Так, в рамках ЕАЭС создан специальный механизм по противодействию отмыванию денежных средств, полученных преступным путем и финансированию терроризма, правовой основой которого выступает договор от 19.12.2011 г[192].

Указанный договор устанавливает механизм взаимодействия таможенных органов с иными правоохранительными органами, направленный на пресечение незаконного перемещения наличных денежных средств и иных денежных инструментов (дорожные чеки, векселя и т.д.) при их перемещении через таможенную границу. Иными словами, договор от 19.12.2011 г. регулирует отношения, связанные с перемещением наличных денежных средств, безналичные трансакции пока остаются за пределами правового регулирования со стороны ЕЭАС[193].

Кроме того, вне правовой системы ЕАЭС создана Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов (ЕАГ)[194], основной целью которой является обеспечение эффективного взаимодействия на региональном уровне и интеграции участвующих государств в международную систему противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. На сегодняшний день участниками ЕАГ выступают девять

---

191 О внесении изменения в Соглашение между Правительством России и Правительством Армении о взаимных безвизовых поездках, URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2615747 (дата обращения 20.08.2018)

192 Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза. (Подписан в г. Москве 19.12.2011). URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dofp/SiteAssets/Договор%20о%20легализации.pdf (дата обращения 25.08.2018)

193 Шохин С.О. Проблемы правового обеспечения борьбы с легализацией незаконно полученных доходов в Евразийском экономическом союзе//Юрист. – 2018. – №1. – С. 55

194 Соглашение о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Москва, 16 июня 2011 г. URL: https://eurasiangroup.org/Soglashenie_rus.pdf (дата обращения: 20.08.2018)

государств, в том числе четыре из пяти государств-членов ЕАЭС (кроме Армении).

Однако дальнейшая работа по формированию Евразийского экономического Союза еще впереди. В связи с этим, хотелось бы отметить, что значительная часть элементов ПСБП ЕС может быть заимствована в перспективе.

В этом случае в рамках ЕАЭС может быть запущен новый проект построения пространства свободы передвижения лиц и внутренней безопасности, который бы включал в себя два компонента: сотрудничество в области трансграничного передвижения лиц (миграционная сфера); сотрудничество в области борьбы с преступностью (правоохранительная сфера).

Первый компонент может включать в себя, в частности, следующие элементы: упрощенный порядок пересечения внутренних границ; общий порядок пересечения внешних границ; общая или согласованная визовая политика; согласованная иммиграционная политика.

Второй компонент должен включать в себя полицейское сотрудничество, а также правовое сотрудничество по уголовным делам, которое в свою очередь включает в себя сотрудничество в области уголовно-процессуальной деятельности и сотрудничество в сфере гармонизации уголовного права.

Безусловно, построение такого пространства в рамках ЕАЭС не должно осуществляться путем механического копирования правовых инструментов, выработанных в рамках ЕС.

В ходе разработки собственных механизмов сотрудничества в миграционной и правоохранительной сферах ЕАЭС не должен повторять ошибок и просчетов, допущенных ЕС. Соответственно, должен быть досконально изучен как положительный, так и отрицательный опыт. В частности, должны быть детально изучены причины, приведшие к проявлению кризисных явлений в рамках ПСБП.

Формирование в рамках ЕАЭС политики в области свободы передвижения лиц, иммиграции и сотрудничества в правоохранительной сфере должно идти поэтапно, по мере апробации тех или иных механизмов, действующих в рамках

Союзного государства. При этом развитие данных политик в рамках ЕАЭС целесообразно осуществлять путем интеграции уже существующих инструментов Союзного государства России и Беларуси в правовую систему ЕАЭС.

Структура каждого из обозначенных направлений пространства свободы передвижения лиц и внутренней безопасности может выглядеть следующим образом.

Трансграничное передвижение лиц.

Основная цель данного направления состоит в том, чтобы обеспечить беспрепятственное перемещение физических лиц через внутренние границы стран-членов ЕАЭС. Указанная цель может быть достигнута посредством следующих мероприятий.

1. Отмена регулярного паспортного контроля на общих границах.

Для реализации указанного мероприятия может быть использован опыт как ЕС, так и Союзного государства России и Беларусь.

Так, в соответствии со статей 22 Шенгенского кодекса о границах[195] внутренние границы могут пересекаться в любом месте без проведения пограничных проверок в отношении лиц независимо от их гражданства.

Данная норма основана на положениях части 1 статьи 77 ДФЕС, в силу которой Союз развивает политику, которая стремится обеспечить отсутствие любого контроля в отношении лиц независимо от их национального гражданства при пересечении ими внутренних границ. Рецепция указанных норм в праве ЕАЭС может быть осуществлена с определенными условиями. Учитывая нестабильную обстановку на южных рубежах России и Казахстана, а также большую протяженность российско-казахской границы полная отмена контроля общей границы привела бы к существенному снижению уровня безопасности.

В связи с этим в отличие от Шенгенского пространства пересечение внутренних границ государств-участников ЕАЭС следует допускать только в установленных местах, по автодорогам международного сообщения, по

[195] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52

судоходным рекам и через международные аэропорты. При этом отмена регулярного паспортного контроля не должна лишать государства проводить выборочные проверки.

Таким образом, в рамках ЕАЭС речь может идти об отмене регулярного пограничного контроля с возможность проведения компетентными органами выборочных проверок приграничной полосе в стационарных или мобильных пунктах пропуска.

2. Осуществление общей или скоординированной визовой политики.

В силу части 2 (a) статьи 77 ДФЕС в рамках ЕС осуществляется единая визовая политика, которая проявляется, во-первых, во введении единой Шенгенской визы, а во-вторых, в установлении единого списка третьих стран, граждане которых обязаны иметь визы для пересечения внешних границ Шенгенского пространства.

Целесообразность осуществления единой визовой в рамках ЕАЭС пока остается под вопросом. Вместе с тем, стороны должны координировать свои действия в данных сферах. Задачей на краткосрочную перспективу должно быть взаимное признание государствами-членами ЕАЭС на своей территории национальных виз, выданных другими государствами-членами. При этом в первую очередь такое признание должно действовать для целей транзита через территорию другого государства, а затем и для целей краткосрочного пребывания.

Практически это должно проявляться в том, что иностранный гражданин, имеющий действительную визу, выданную одним государством-членом ЕАЭС, вправе посещать и другие государства-члены ЕАЭС.

При этом участники ЕАЭС могут быть свободны в осуществлении визовой политики в отношении третьих стран. Таким образом, существующие международные договоры по визовым вопросам сохраняют свою силу, государства-члены ЕАЭС могут лишь стремиться к сближению правового режима взаимных поездок граждан в отношении тех или иных стран. В случае расхождения такого режима въезд иностранных граждан на территорию

государств-членов ЕАЭС регулируется исключительно национальным законодательством этой страны[196].

Иными словами, в рамках ЕАЭС будет отсутствовать необходимость согласования единого списка третьих стран, граждане которых подпадают под визовые требования.

3. Общий или согласованный порядок въезда иностранных граждан на территорию ЕАЭС.

В рамках ЕАЭС целесообразно установить общий порядок пересечения внешних границ Союза. С этой целью должен быть введен механизм, согласно которому иностранный гражданин вправе въезжать на территорию одного из государств-членов ЕАЭС как через пункты пропуска этого государства, так и через пункты пропуска других государств-членов Союза.

Такое положение исключило бы возникновение неблагоприятных ситуаций, связанных с транзитом иностранных граждан, следующих в Россию через территорию Беларуси.

Кроме того, должен быть предусмотрен регулярный обмен информацией, в том числе по иностранцам, нежелательным для въезда, а также гражданам государств-членов ЕАЭС, которым запрещен выезд. В национальном праве государств-членов ЕАЭС должны быть предусмотрены отдельно порядок пересечения внешних и внутренних государственных границ.

В этой ситуации может быть использован опыт ЕС по формированию и использованию Шенгенской информационной системы. В рамках ЕАЭС может быть создан некий аналог Шенгенской информационной системы, который будет представлять собой базу данных, включающую в себя информацию о лицах, которым запрещен въезд или выезд из той или иной страны.

4. Согласованная иммиграционная политика.

---

[196] К примеру, граждан иностранного государства пользуется правом безвизового въезда в Россию, для посещения Беларуси и Казахстана ему требуется виза, в этом случае он праве пересекать российско-белорусскую границу только при наличии белорусской визы.

В рамках ЕАЭС целесообразно проводить согласованную иммиграционную политику в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства.

Указанная политика традиционно включает в себя два направления: борьба с нелегальной иммиграцией и регулирование порядка въезда иностранных граждан для временного или постоянного проживания.

Необходимо отметить, что основным правовым инструментов в области согласования иммиграционной политики должна быть гармонизация законодательства государств-членов ЕАЭС.

Именно такой подход в настоящее время чаще всего используется в рамках ЕС. Что касается государств-членов ЕАЭС, то, несмотря на отсутствие иммиграционной политики в предмете ведения Союза, между государствами-членами не наблюдаются существенного расхождения в иммиграционном законодательстве. Принимая во внимание общность правовой культуры, языка и истории, развитие законодательства в государствах-членах ЕАЭС, в том числе иммиграционного, осуществлялось в условиях активного взаимодействия друг с другом. По этой причине задача по гармонизации иммиграционного законодательства может быть решена достаточно быстро.

В области нелегальной иммиграции ключевым актом на настоящий момент является Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, заключенное между Россией, Казахстаном и Беларусью 19.11.2010 года в Санкт-Петербурге[197]. Указанное соглашение было заключено вне правового поля ЕАЭС, однако оно, безусловно, способствует достижению целей Союза.

На сегодняшний момент, учитывая особую остроту проблемы нелегальной иммиграции, при отсутствии соответствующей компетенции у Союза, думается, что государства-члены могут активно использовать международно-правовые

[197] Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, заключенное, 19.11.2010 года, Санкт-Петербург, URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/tm/Pages/sogl2.aspx (дата обращения: 24.08.2018)

инструменты для формирования нормативно-правовой базы по борьбе с нелегальной иммиграцией.

В частности, используя опыт ЕС, могут быть созданы механизмы, направленные на предотвращение оказания любых форм содействия незаконной иммиграции, на предотвращение трудоустройства нелегальных иммигрантов, на возвращение незаконных иммигрантов в страну их происхождения.

Впоследствии, при условии интеграции иммиграционной политики в правовую систему ЕАЭС, указанные международно-правовые акты могут послужить основой для формирования союзного законодательства о борьбе с незаконной иммиграцией.

В области регулирования легальной иммиграции можно выделить два ключевых направления: сближение национального законодательства в сфере законной иммиграции и унификация правого статуса иностранных граждан, постоянно проживающих на территории государств-членов ЕАЭС.

В рамках первого направления, используя опыт ЕС, целесообразно проводить политику по сближению законодательства, регулирующего трудоустройство иностранных граждан, вопросы образовательной, научной, гуманитарной миграции. При этом ряд наработок ЕС, в частности, в области регулирования трудоустройства высококвалифицированных работников уже используется в правовой системе России.

В рамках второго направления необходимо определить минимальный объем граждан третьих стран, которые законно проживают в одном из государств-членов ЕАЭС, в том числе условий, регулирующих свободу передвижения и проживания в других государствах-членах. В частности, право безвизового въезда должно автоматически распространяться на всех иностранных граждан, имеющих право на постоянное или временное проживание в одной из стран ЕАЭС. Кроме того, для указанных лиц необходимо установить упрощенный порядок трудоустройства в государстве, отличном от того, где он имеет статус постоянного или временного проживания.

Сотрудничество в области борьбы с преступностью.

Представляется, что в указанной сфере имеется большие перспективы для глубокой интеграции. Близость правовых систем, общность языка, а также сравнительно недавняя принадлежность к единой правоохранительной системе существенно облегчают сотрудничество правоохранительных органов государств-членов ЕАЭС.

Необходимость обеспечения сотрудничества в правоохранительной сфере в рамках любой интеграционной структуры обусловлена как минимум двумя обстоятельствами: во-первых, необходимостью эффективно реагировать на глобальные вызовы безопасности, и во-вторых, необходимостью защиты интересов интеграционного образования, а также эффективности его правовой системы[198].

Построение правоохранительного пространства ЕАЭС может быть осуществлено посредством заимствования определенных механизмов из правовой системы ЕС, а также посредством создания своих собственных элементов.

Основными элементами правоохранительного пространства ЕАЭС может стать следующее.

1. По аналогии с механизмом Шенген III[199] в рамках ЕАЭС должна быть создана система доступа к национальным базам данных другого государства. Посредством такой система правоохранительный орган одного государства получает доступ к базе данных иностранного государства без права внесения в нее каких-либо изменений. При этом указанный доступ может быть разрешен напрямую или через специальное подразделение в центральном аппарате национального министерства внутренних дел.

2. Создание механизма прямого обмена оперативной информации между правоохранительными органами государств-членов ЕАЭС. Такой механизм должен предусматривать возможность быстрого обмена оперативной информации

[198] Elholm, Thomas; Colson, Ranaud. The Symbolic Purpose of EU Criminal Law/EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice, edited by Ranaud Colson and Stewart Field, Cambrodge University Press, 2016. p. 54

[199] Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. OJ L 210, 6.8.2008, p. 1–11

между центральными и региональными правоохранительными органами напрямую, минуя сложные бюрократические процедуры.

3 Широкое использование объединенных следственных бригад для расследования наиболее опасных видов трансграничных преступлений. В настоящее время такая форма активно используется в рамках ЕС[200], а также между ЕС и некоторыми третьими странами[201].

4. Создание внутрисоюзного механизма правовой помощи по уголовным делам, а также упрощенной системы экстрадиции между государствами-членами ЕАЭС.

5. В перспективе по мере формирования в рамках ЕАЭС материальной основы полицейского и процессуального сотрудничества целесообразно рассмотреть вопрос о формировании институциональной структуры. Так, по аналогии с Европолом и Евроюстом целесообразно рассмотреть вопрос об учреждении специализированных органов, обеспечивающих сотрудничество в правоохранительной сфере[202].

В частности, указанная идея активно поддерживается рядом исследователей[203], которые не только выдвинули данную идею, но и предложили наименование, а также возможную структуру нового органа. В частности, такой орган мог бы получить название Евразийская полиция (Евразпол). Думается, что данное предложение, безусловно, имеет под собой основу, однако развитие институциональной структуры должно следовать за созданием необходимой материальной основы, которая пока отсутствует.

Сотрудничество по уголовным делам также содержит достаточно большой потенциал для своего развития. В долгосрочной перспективе в указанной сфере целесообразно рассмотреть вопрос о реализации идеи общего судебного

---

[200] Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams. OJ L 162, 20.6.2002, p. 1–3

[201] Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America. OJ L 181, 19.7.2003, p. 34–42

[202] Волеводз А.Г. Построение Евразийского союза потребует создания новых механизмов для противодействия «интеграционной» преступности или нам нужен ЕВРАЗПОЛ / А.Г. Волеводз // Viperson.ru. – 2011. – 12 октября. – URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/a56/a56e5d67938efc68ac84ce5fb46f819c.pdf (дата обращения: 12.12.2018)

[203] Гапоненко В.Ф., Падалка В.В. Нужна ли евразийская полиция (Евразпол) для единого экономического пространства в рамках евразийского экономического союза?// Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 12. – С. 253-257.

пространства, которое базируется на принципе взаимного признания судебных решений. В силу указанного принципа судебные решения, вынесенные в одном государстве, подлежат признанию и исполнению в другом, минуя процедуру экзекватуры.

В рамках построения общего судебного пространства необходимо определить условия и порядок признания судебных решений.

Построение общего пространства свободы передвижения лиц и внутренней безопасности в рамках ЕАЭС должно осуществляться поэтапно с условием минимального использования на первоначальном этапе наднациональных инструментов.

Широкое использование наднациональных инструментов возможно лишь в долгосрочной перспективе, после того как будет накоплен необходимый опыт и четко определены контуры нового проекта ЕАЭС.

Таким образом, наднациональные элементы будут лишь частично присутствовать в рамках сотрудничества в миграционной и правоохранительной сфере. Осуществление общей политики в данных сферах должно осуществляться преимущественно на межправительственной основе.

Представляется, что на первоначальном этапе основным правовым инструментом формирования общей политики в миграционной и правоохранительной сфере должна быть гармонизация национального законодательства и формирование внутрисоюзного международного права. Наднациональные правовые акты могут регулировать лишь некоторые правоотношения в данной сфере.

Такой формат развития общего пространства свободы передвижения лиц и внутренней безопасности позволит, с одной стороны, сохранить государственный суверенитет в достаточно чувствительной сфере, обеспечить гибкость в осуществлении сотрудничества с третьими странами, а с другой стороны, облегчить жизнь рядовых граждан и более эффективно решать задачи борьбы с преступностью в условиях глобализации.

Кроме того, это позволит избежать повторения некоторых ошибок ЕС, связанных с не всегда оправданным углублением интеграции в области ПСБП.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в случае достижения политического решения о распространении компетенции ЕАЭС на сферы, касающиеся свободы передвижения лиц и сотрудничества в правоохранительной сфере, достижения ЕС в области ПСБП окажется ценным источником для дальнейшего развития Евразийской интеграции.

Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВА СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ЛИЦ

§2.1. Понятие законодательства ЕС о свободе передвижения лиц

Законодательство ЕС[204] о свободе передвижения лиц представляет собой ключевой элемент подсистемы права ПСБП. Необходимость обеспечения свободы передвижения лиц внутри Союза посредством ликвидации контроля на внутренних границах явилось главной причиной и основной движущей силой всего Шенгенского процесса и последующего формирования ПСБП.

Законодательство ЕС о свободе передвижения лиц выступает в качестве правового инструмента реализации политики, относящейся к первому компоненту ПСБП, получившему название «пространство свободы» или «пространство свободы передвижения лиц».

При этом понятие «свобода» занимает ключевое место в рамках реализации данного направления политики. Здесь прослеживается влияние идеологии, в соответствии с которой трансграничное передвижение лиц представляет собой неотъемлемый элемент прав человека.

При этом далеко не все положения в рамках указанной части права ЕС связаны с предоставлением тех или иных свобод, напротив многие нормы права имеют характер ограничений. Тем не менее, как отмечалось выше, именно свобода передвижения выступает основной движущей силой формирования законодательства в области ПСБП.

В зарубежной научной литературе в рамках подсистемы права ПСБП принято выделять относительно самостоятельный элемент, получивший название

[204] В рамках настоящей главы при употреблении понятий «Европейский Союз» или «Союз» будут иметься в виду лишь страны, в полной мере применяющие Шенгенские соглашения.

законодательство ЕС об иммиграции и убежище (EU Immigration and Asylum Law)[205].

При этом законодательство ЕС об иммиграции и убежище регулирует отношения в трех основных сферах: въезд и пересечение границ, включая визовую политику; иммиграция; предоставление убежищ.

В российской и правовой науке система норм, регулирующих порядок и условия пересечения границ Шенгенского пространства, нередко обозначается как Шенгенское право[206]. Более того, указанный термин можно было встретить в зарубежной научной литературе[207].

По мнению проф. Кашкина С.Ю. Шенгенское право регулирует отношения в двух сферах: условия въезда и передвижения на территории Шенгенского пространства в целом; вопросы совместной борьбы с преступностью[208].

Согласно позиции проф. М.М. Бирюкова Шенгенское право – это комплекс юридических норм, представляющих собой компонент европейского права и регулирующий правоотношения, связанные с обеспечением свободы передвижения, как граждан ЕС, так и граждан третьих стран в пределах Шенгенского пространства[209].

Согласно ранее озвученной позиции автора настоящего исследования под Шенгенским правом следует понимать отрасль права ЕС, представляющая из себя совокупность правовых норм и институтов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения свободы передвижения граждан в границах Шенгенского пространства, а также непосредственно связанные с ними правоотношения. При этом в структуре Шенгенского права следует выделять три основных элемента:

---

[205] Kay Hailbronner and Daniel Thym EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016; EU immigration and asylum law : text and commentary / ed. by Steve Peers and Nicola Rogers. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006. P.1025

[206] См. Право Европейского Союза – учебник под ред. Проф. С.Ю. Кашкина, М., 2002, Потемкина О.Ю., Войников В.В. Понятие и содержание шенгенского права // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе: Материалы межвузовской конференции / Под общ. Ред. О.А. Заячковского. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. с . 60-70.

[207] См. Daniel Thym, The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union, European Law Journal, Vol. 8, No 2, June 2002.

[208] Право Европейского Союза – учебник под ред. Проф. С.Ю. Кашкина, М., 2002. С. 782.

[209] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 118.

1) законодательство о пересечении границ, включая законодательство о визах.

2) иммиграционное законодательство (в части пересечения границ и борьбы с нелегальной иммиграцией).

3) правоохранительное законодательство, включая осуществление правового сотрудничества по уголовным делам и полицейское сотрудничество[210].

Необходимо признать, что в современной юридической литературе понятие «Шенгенское право» практически не используется. Это связано с тем, что истоками Шенгенского права вступает т.н. Шенгенский процесс, первоначально развивающийся вне правового поля ЕС. После интеграции Шенгенских достижений в правовую систему ЕС они стали составной частью ПСБП. По мере развития ПСБП понятие «Шенгенские достижения» (Шенгенское право) стало терять свою самостоятельность, фактически оно растворилось в рамках более крупного и амбициозного проекта ПСБП. По образному выражению проф. М.М. Бирюкова Шенгенские нормы как бы «выплеснулись» за рамки собственно шенгенских соглашений[211]. Именно этим и можно объяснить исчезновение из научного лексикона такого понятия, как Шенгенское право.

Свобода передвижения лиц представляет собой универсальную категорию в системе права ЕС. Указанная категория используется в различных направлениях политики ЕС.

Во-первых, свобода передвижения лиц является одной из свобод внутреннего рынка. В силу указанной свободы в рамках Союза обеспечивается свободное передвижение работников посредством отмены любой дискриминации по признаку национального гражданства между работниками государств-членов в вопросах трудовой деятельности, заработной платы и других условий труда (статья 45 ДФЕС)[212].

---

[210] Войников В.В. Правовое регулирование европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. Калининград, 2013. С. 21-24.

[211] Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. С. 107.

[212] См. также Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance. OJ L 141, 27.5.2011, p. 1–12

Во-вторых, свобода передвижения лиц является одним из составляющих гражданства Союза. В силу статьи 20 ДФЕС граждане Союза имеют право свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов[213].

В-третьих, свобода передвижения лиц является одним из ключевых элементов ПСБП. В силу статьи 3 ДЕС Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением.

Во всех указанных случаях свобода передвижения связана с пересечением государственных границ. В этой связи систему правовых норм, регулирующих указанные выше отношения, в научной литературе именуют также как законодательство ЕС о пересечении людьми государственных границ[214].

Вместе с тем, между свободой передвижения лиц в рассмотренных выше отраслях права ЕС существуют два существенных отличия.

Первое отличие проявляется в субъектном составе участников данных правоотношений. В первом случае, когда речь идет о внутреннем рынке, свобода передвижения лиц распространяется на работников и членов их семей, которые являются гражданами ЕС, а также гражданами государств, являющихся участниками Европейского экономического пространства[215].

В рамках института гражданства свобода передвижения распространяется на граждан ЕС.

Свобода передвижения в контексте ПСБП предполагает в первую очередь трансграничное передвижение, независимо от категории лица, пересекающего

---

[213] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123

[214] Четвериков, А.О. Ч Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств — членов Европейского Союза: Учебное пособие / под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — 432 с.

[215] См. статья 28 договора о Европейском экономическом пространстве, Agreement on the European Economic Area - Final Act - Joint Declarations - Declarations by the Governments of the Member States of the Community and the EFTA States - Arrangements - Agreed Minutes - Declarations by one or several of the Contracting Parties of the Agreement on the European Economic Area. OJ L 1, 3.1.1994, p. 3–522

границы, вида границы, цели и способа ее пересечения. Иными словами, цель законодательства ЕС о свободе передвижения лиц заключается в том, чтобы урегулировать весь комплекс правоотношений, связанных с пересечением границ.

Второе отличие проявляется в территориальной сфере действия свобод передвижения. Свобода передвижения граждан в рамках института гражданства и внутреннего рынка распространяется на территорию ЕС и связана с пересечением внутренних границ.

Свобода передвижения лиц в рамках ПСБП касается пересечения как внутренних, так и внешних границ ЕС. Таким образом, указанная свобода географически выходит за рамки ЕС.

С целью разграничения указанных выше понятий можно предположить следующую терминологию. Свободу передвижения лиц в рамках внутреннего рынка, используя понятийный аппарат ДФЕС, следует именовать свободой передвижение работников. Для обозначения свободы передвижения граждан в рамках института гражданства ЕС целесообразно использовать понятие «свобода передвижения и проживания граждан ЕС». В рамках ПСБП целесообразно использовать термин «свобода передвижения лиц».

В качестве универсальной категории для обозначения всех форм свободы передвижения в рамках ЕС целесообразно использовать термин «свобода пересечения лицами государственных границ». Указанное понятие является общим по отношению к свободе передвижения работников, свободе передвижения и проживания граждан ЕС и свободе передвижения лиц.

Настоящее исследование посвящено вопросам изучения свободы передвижения лиц в рамках ПСБП.

Законодательство о свободе передвижения лиц обладает своим особым предметом правового регулирования. Традиционно предметом правового регулирования являются те общественные отношения, которые подвергаются правовой регламентации со стороны соответствующей отрасли права или подсистемы права.

В соответствии с частью 2 статьи 67 ДФЕС Союз обеспечивает отсутствие контроля в отношении лиц на внутренних границах и развивает общую политику по вопросам предоставления убежища, иммиграции и контроля внешних границ, которая основана на солидарности государств-членов и является справедливой по отношению к гражданам третьих стран.

Исходя из указанной нормы, можно очертить круг правоотношений, являющихся предметом правового регулирования законодательства ЕС о свободе передвижения лиц.

Среди указанных правоотношений следует выделить следующее:

1. Правоотношения, связанные с пересечением лицами внутренних и внешних границ Шенгенского пространства, включая вопросы пограничного контроля. Данные правоотношения составляют предмет регулирования законодательства ЕС о границах.

2. Правоотношения, связанные с осуществлением ЕС единой визовой политики. Указанные правоотношения относятся к визовому законодательству ЕС.

3. Правоотношения, связанные с осуществлением общей иммиграционной политики. Общая иммиграционная политика регулируется иммиграционным законодательством ЕС.

4. Правоотношения, связанные осуществлением общей политики по вопросам предоставления убежища. Данные правоотношения являются предметом регулирования законодательства ЕС об убежище.

Специфика указанных выше общественных отношений состоит в том, что в предмет правового регулирования законодательства ЕС о свободе передвижения лиц входит не весь комплекс правоотношений, а лишь те, которые выступают результатом интеграционных процессов в рамках Союза. Иными словами, предметом правового регулирования выступают интеграционные общественные отношения.

Таким образом, законодательство о свободе передвижения лиц представляет собой элемент подсистемы права ПСБП, регулирующий

интеграционные общественные отношения, возникающие в связи с пересечением или намерением пересечения внешних и внешних и внутренних границ ЕС лицами, независимо от их гражданства, а также пребыванием на территории ЕС иностранных граждан.

Исходя из предложенной классификации правоотношений, в рамках законодательства ЕС о свободе передвижения лиц следует выделить несколько элементов, составляющих отдельные правовые комплексы или правовые институты.

К таким элементам в рамках законодательства ЕС о свободе передвижения лиц можно отнести: законодательство ЕС о границах; визовое законодательство; иммиграционное законодательство; законодательство об убежище.

Следует отметить то, что каждый элемент в рамках законодательства ЕС о свободе передвижения лиц имеет свой метод правового регулирования.

Особенности предмета правового регулирования в различных сферах ПСБП определяются главным образом степенью интеграции в той или иной области свободы передвижения лиц.

Выше отмечалось то, что ПСБП, включая пространства свободы передвижения лиц, относится к смешанной компетенции ЕС, соответственно, в силу части 2 статьи 2 ДФЕС и Союз, и государства-члены могут осуществлять законодательную деятельность и принимать юридически обязательные акты в данной сфере. При этом государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией.

В различных сферах пространства свободы передвижения лиц Союз по-разному использовал свою компетенцию.

В частности, в области визовой политики ЕС предпринял практически полную унификацию законодательства. Вследствие чего, полномочия по визовым вопросам, касающимся краткосрочных поездок, полностью изъяты из компетенции государств-членов в пользу Союза. Соответственно, для визового законодательства ЕС характерна унификация как метод правового регулирования.

В области иммиграционной политики и политики предоставления убежищ ЕС используется преимущественно метод гармонизации законодательства, поскольку Союз не в полной мере воспользовался своей компетенцией, и законодательная деятельность в равной степени осуществляется как на уровне ЕС, так и на уровне государств-членов.

Основным субъектом права в области пространства свободы передвижения лиц выступают физические лица, которые являются носителями прав и обязанностей, установленных нормами данной правовой системы.

Как было отмечено выше, субъектом права выступают как граждане ЕС, так и граждане третьих стран (иностранцы) и лица без гражданства (апатриды), которые в силу части 2 статьи 67 ДФЕС приравниваются к гражданам третьих стран.

При этом иностранцы выступают основным субъектом данной правовой системы, поскольку большая часть законодательства о свободе передвижения лиц предоставляют права и возлагают обязанности на граждан третьих стран.

В отличие от других элементов подсистемы права ПСБП законодательство о свободе передвижения лиц не распространяется на всю территорию ЕС.

В соответствии с протоколом № 21 к ДФЕС о позиции Соединенного Королевства и Ирландии в отношении ПСБП Великобритания и Ирландия являются государствами с изъятиями. Данный статус позволяет указанным странами не участвовать во всех механизмах, созданных в рамках Шенгенских достижений, пока они сами не заявят о своем желании принять в них участие.

В особом порядке законодательство о свободе передвижения лиц подлежит применению на территории Дании.

Как было указано в первой главе настоящего исследования, Дания не участвует в принятии Советом мер в рамках ПСБП. Однако в течение шести месяцев после принятия меры Совета Дания решает, будет ли она трансформировать ее в свое национальное право. Если Дания решит это сделать, то данная мера создаст международно-правовое обязательство между Данией и

другими государствами-членами, для которых данная мера имеет обязательную силу (протокол № 22 к ДФЕС о позиции Дании).

Помимо государств-членов ЕС участниками пространства свободы передвижения лиц являются государства, не входящие в состав ЕС, а именно: Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн. Как было отмечено в первой главе, указанные государства являются ассоциированными членами Шенгенского пространства, соответственно, законодательство ЕС, принимаемое в области свободы передвижения лиц, признается принятым в развитии Шенгенских достижений в значении международных соглашений, заключенных указанными странами с ЕС.

§2.2. Законодательства ЕС о границах

Одним из элементов законодательства о свободе передвижения лиц выступает законодательство ЕС о границах, правовой основой для формирования которого служат положения статьи 77 ДФЕС.

В соответствии с указанной статьей Союз развивает политику, которая имеет своей целью:

a) обеспечить отсутствие любого контроля в отношении лиц независимо от их национальной принадлежности при пересечении ими внутренних границ;

b) обеспечить проведение контроля в отношении лиц и эффективное наблюдение при пересечении внешних границ;

c) постепенно ввести систему комплексного управления внешними границами.

Таким образом, исходя из указанной нормы, следует то, что законодательство ЕС о границах в равной степени охватывает порядок пересечение как внутренних, так и внешних границ.

Ключевым кодифицированным актом в области законодательства ЕС о границах является Шенгенский кодекс о границах[216].

Для принятия указанного акта была использована достаточно редкая для ЕС правовая конструкция – регламент в форме кодекса. В области ПСБП к настоящему моменту известно два таких акта – Шенгенский кодекс о границах и Визовый кодекс. Действующее Европейское право не содержит каких-либо различий между обычным регламентом и регламентом в форме кодекса. Очевидно, что законодатель избрал такую правовую конструкцию не для придания им большей юридической силы, а для того, чтобы показать особое значение указанных актов, как результат кодификации законодательства ЕС, регулирующего отношения в одной области.

Согласно статье 1 Шенгенского кодекса о границах указанный акт определяет режим отсутствия пограничного контроля в отношении лиц, пересекающих внутренние границы Союза, а также правила в отношении пограничного контроля на внешних границах государств-членов ЕС.

Исходя из положений части 1 и 2 статьи 2 Шенгенского кодекса о границах под внутренними границами законодатель ЕС понимает любые границы между государствами-членами, в полной мере применяющими Шенгенские достижения. К внешним границам относятся границы государств-членов с третьими странами или государствами ЕС, не в полной мере применяющие Шенгенские достижения.

Анализ Шенгенского кодекса о границах позволяет прийти к выводу о том, что законодатель ставит различные цели правового регулирования порядка пересечения внутренних и внешних границ.

Цель правового регулирования порядка пересечения внутренних границ состоит в обеспечении отсутствия регулярного пограничного контроля. При этом законодатель исходит из того, что национальные границы государств-членов сохраняются, однако с целью ликвидации дополнительных барьеров в

[216] Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52

осуществлении свободы передвижения лиц устанавливается запрет на проведение пограничных проверок.

В отношении внешних границ цель сводится в установлении общего для всех государств-членов ЕС порядка осуществления пограничного контроля, включающего в себя пограничные проверки в отношении физических лиц, пересекающих границы, а также охрану границ.

Порядок пересечения внешних границ. Пограничный контроль.

Как уже было отмечено выше пограничный контроль (*Border Check*) может осуществляться только на внешних границах Союза, поскольку на внутренних гарантируется отсутствие любых пограничных проверок.

Согласно части 10 статьи 2 Шенгенского кодекса о границах пограничный контроль означает деятельность, осуществляемую на границах в связи с пересечением или намерением пересечь границу, независимо от соображений лица, пересекающего границу.

При этом пограничный контроль как вид деятельности включает в себя два компонента: пограничные проверки (Border Check), т.е. контроль за пересечением лицами внешней границы ЕС в пунктах пропуска (часть 11 статьи 2 Кодекса) и охрана границ или наблюдение за границами (Border Surveillance), т.е. контроль внешних границ ЕС вне пунктов пропуска или вне установленного времени их работы (часть 12 статьи 2 Кодекса).

Таким образом, общественные отношения, связанные с пересечением внешних границ регулируются нормами законодательства ЕС о пограничном контроле, которое в свою очередь состоит из двух основных блоков: нормы права, регулирующие вопросы пограничных проверок в пунктах пропуска и нормы права, регулирующие осуществление сотрудничества между государствами-членами в области охраны внешних границ.

Европейский Союз обладает различным уровнем компетенции в сферах пограничных проверок и охраны границ, однако оба направления являются составной частью его политики. При этом следует отметить то, что оба направления пограничного контроля относятся к совместной компетенции ЕС,

соответственно, осуществление пограничного контроля в рамках ЕС реализуется на двух уровнях: национальном и наднациональном, однако акценты в осуществлении данных политик расставлены по-разному.

В области пограничных проверок основная роль в правовом регулировании принадлежит ЕС, государства-члены обязаны обеспечить правильную имплементацию союзных правил. В области охраны границ, наоборот, ключевая роль отводится государствам-членам, а ЕС осуществляет лишь общую координацию, а также определяет общие принципы, которым должны руководствоваться государства-члены.

В связи с этим, при анализе законодательства ЕС о пограничном контроле речь идет лишь о нормативно-правовых актах, принятых институтами ЕС в рамках предоставленных им полномочий. Нормативно-правовые акты ЕС вместе с национальными законодательными актами формируют нормативно-правовую базу, в соответствии с которой осуществляется деятельность по пограничному контролю в ЕС.

Ключевым инструментом пограничного контроля в рамках ЕС является комплексное управление внешними границами (Integrated border management).

Понятие «комплексное управление внешними границами» впервые появилось в сообщении Комиссии от 7 мая 2002 года, которое получило название «Навстречу комплексному управлению внешними границами государств-членов ЕС»[217].

Согласно Сообщению Комиссии комплексное управление внешними границами включает в себя следующие элементы: общая нормативная база; общие механизмы сотрудничества и оперативная координация; совместная комплексная оценка рисков; подготовка персонала и внедрение совместимого оборудования; равномерное распределение затрат на охрану границ между государствами-членами.

[217] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union /* COM/2002/0233 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2002:0233:FIN (дата обращения 20.09.2018)

14 июня 2002 г. на основании Сообщения Комиссии Совет ЕС утвердил План по управлению внешними границами государств-членов ЕС[218], который позднее был одобрен на саммите Европейского Совета в Севилье, 21-22 июня 2002 г.

Понятие «комплексное управление внешними границами» неоднократно встречалось в нормативно-правовых актах и актах мягкого права. Более того, постепенное введение комплексного управления внешними границами стало выступать в качестве одного из элементов политики в области ПСБП (статья 77 ДФЕС).

Однако впервые указанное понятие было юридически раскрыто в регламенте № 2016/1624 «О Европейской пограничной и береговой службе …» (далее – регламент № 2016/1624)[219]. Данный регламент предусматривал создание нового институционального механизма, получившего название Европейская пограничная и береговая служба (далее – ЕПБС).

Согласно статье 3 регламента № 2016/1624 ЕПБС представляет собой систему пограничного контроля внешних границ Союза, состоящую из двух компонентов: наднационального в виде Агентства Европейской пограничной и береговой службы (European Border and Coast Guard Agency) и национального в виде пограничных и береговых служб государств-членов ЕС, осуществляющих функции пограничного контроля.

Анализ указанных положений регламента № 2016/1624 свидетельствует о том, что ЕПБС не является принципиально новым органом в институциональной системе ЕС. ЕПСБ представляет собой систему пограничного контроля, в которой основная часть функций реализуется национальными пограничными службами, а часть функций осуществляется на уровне ЕС Агентством ЕПБС посредством формирования технической и оперативной стратегии.

---

[218] Plan for the management of the external borders of the Member States of the EU adopted by the Justice and Home Affairs Council on 13 June 2002. URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT (дата обращения 20.09.2018)

[219] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. OJ L 251, 16.9.2016, p. 1–76

Центральное место в регламенте № 2016/1624 занимает понятие комплексного управления границами» (European integrated border management at the external borders).

Исходя из положений статьи 4 регламента № 2016/1624 следует то, что Европейская система комплексного управления границами представляет собой деятельность, которая включает в себя целый ряд различных компонентов, связанных с осуществлением эффективного пограничного контроля, а также иных мероприятий на внешних границах Союза. Указанная норма перечисляет одиннадцать компонентов Европейской системы комплексного управления внешними границами, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что в указанное понятие входят все возможные направления совместной деятельности государств-членов и Союза по осуществлению пограничного контроля, борьбе с нелегальной иммиграцией, включая спасение жертв на море, взаимодействия с третьими странами по вопросам пограничного контроля, а также осуществлению иных мероприятий, направленных на обеспечение эффективного пограничного контроля на внешних границах Союза.

По мнению ряда экспертов, указанный перечень компонентов навряд ли можно считать исчерпывающим. Кроме того, за рамками регламента остается вопрос о том требует ли реализация Европейской системы комплексного управления внешними границами дополнительного законодательного закрепления, и как оно будет выглядеть[220].

Таким образом, под комплексным управлением общими границами следует понимать «систему взаимосвязанных и согласованных мероприятий, осуществляемых государствами-членами ЕС, а также органами ЕС по осуществлению пограничного контроля на внешних границах Союза и борьбе с нелегальной иммиграцией»[221].

При этом в соответствии со статьей 5 регламента № 2016/1624 европейская система комплексного управления внешними границами должна осуществляться

---

[220] Ferraro, Francesca, Capitani Emilio De. The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform? ERA Forum. September 2016, Volume 17, Issue 3. P 390.

[221] Войников В.В. Реформирование законодательства Европейского союза о границах в свете миграционного кризиса в Европе// Труды института государства и права РАН. № 1 (59) 2017. С. 125-140. С. 126.

в соответствии с принципом общей ответственности (Shared responsibility), под которой понимается справедливое распределение функций по пограничному контролю между национальными пограничными службами и союзным органом в лице Агентства ЕПБС.

Государства-члены сохраняют основную ответственность за управление своими участками внешних границ в своих интересах и в интересах всего Союза.

Здесь необходимо обратить внимание на то, что обозначая части государственной границы, законодатель использует понятие «свой участок внешней границы», тем самым, подчеркивается общеевропейский характер деятельности по охране внешних границ.

Вместе с тем, рассматриваемый регламент не содержит положений относительно того, каким образом будет осуществляться справедливое распределение ответственности за контроль внешних границ между государствами-членами ЕС. Очевидно, что реализация данного принципа потребует дополнительных законодательных мер, что, безусловно, будет сопровождаться серьезной дискуссией и разногласиями между государствами-членами[222].

Агентство ЕПБС выступает центральным компонентом ЕПБС, при этом оно не является принципиально новой службой ЕС. Агентство ЕПБС выступает в качестве правопреемника Европейского агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (Агентства Фронтекс) (статья 6) с прежним местом расположения в г. Варшава, Республика Польша (статья 56).

В отличие от ранее действовавшей системы, когда функции пограничного контроля осуществлялись национальными службами, а Агентство Фронтекс лишь координировало их деятельность, новый регламент о ЕПБС принципиально поменял концепцию организации управления внешними границами[223].

---

[222] Ferraro, Francesca, Capitani Emilio De. The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform? ERA Forum. September 2016, Volume 17, Issue 3. P. 389

[223] Rosenfeldt Herbert. Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded? URL://http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html (дата обращения 30.12.2017)

Фактически такая система означает соединение национальных пограничных служб и Агентства ЕПБС в общей институциональной оболочке[224].

Агентство ЕПБС является ключевым органом ЕС в области управления внешними границами и одним из основных элементов в институциональном механизме ПСБП (наряду с Европолом и Евроюстом).

Между Агентством ЕПБС и национальными пограничными службами отсутствует взаимная административная и функциональная подчиненность, однако деятельность национальных пограничных служб формально должна соответствовать общеевропейской стратегии.

Таким образом, ЕПБС можно сравнить с Европейской системой центральных банков, которая также состоит из двух компонентов, представленных Европейским центральным банком и центральными банками государств-членов.

Исходя их этого можно сделать вывод о том, что правовая природа ЕПБС службы не соответствует названию, поскольку понятие «служба» предполагает наличие единого организационного механизма, признаки которого в данном случае не усматриваются. Поэтому само наименование ЕПБС может ввести непосвященного слушателя в заблуждение. В этой связи ЕПБС может быть квалифицирована как юридическая фикция[225], т.е. формально служба создана, однако в реальности ее нет.

Создание ЕПБС представляет собой очередной этап усиления роли Агентства Фронтекс в качестве реакции на миграционный кризис. При этом основной смысл такой реформы состоит в том, чтобы обеспечить эффективное управление границами с тем, чтобы не допустить на территорию ЕС нелегальных иммигрантов[226]. Иными словами ЕПБС следует рассматривать не как новое

---

[224] Szymańska Jolanta. Launch of the European Border and Coast Guard Agency, 25 November 2016, no. 78 (928), Bulletin PISM, URL://http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-78-928 (дата обращения 30.12.2016)

[225] De Bruycker Philippe. The European Border and Coast Guard:A New Model Built on an Old Logic, European Papers ISSN 2499-8249, Vol. 1, 2016, No 2, pp. 559-569. URL://http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf (дата обращения 20.08.2018)

[226] Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI: Россия и Европейский Союз в 2015 – 2016 годах. – М., 2017, с. 707.

ведомство в институциональном организме ЕС, а как концепцию организации пограничного контроля в рамках ЕС.

Нормы законодательства ЕС о пограничных проверках.

Как было отмечено выше, пограничные проверки выступают в качестве одного из компонентов пограничного контроля.

Отмена пограничного контроля на внутренних границах неизбежно потребовало унификации порядка пересечения внешних границ Союза.

Основой правового регулирования пограничных проверок в отношении физических лиц при пересечении внешних границ Союза выступают положения части 1 (b) статьи 77 ДФЕС.

Задача ЕС в данной сфере состоит, во-первых, в том, чтобы на всех участках внешней границы ЕС в обязательном порядке проводилась бы такая проверка, а во-вторых, чтобы уровень такой проверки соответствовал бы общесоюзным требованиям.

Среди положений Шенгенского кодекса о границах, касающихся пограничных проверок, следует различать две процедуры: порядок осуществления пограничных проверок (паспортного контроля) и условия въезда на территорию Союза.

Нормы, регламентирующие порядок осуществления пограничных проверок, включают в себя общие нормы, распространяющиеся на всех лиц, пересекающих внешние границы и специальные нормы, устанавливающие порядок прохождения паспортного контроля в зависимости от статуса лица, пересекающего внешнюю границу.

С учетом этого, Шенгенский кодекс о границах (статья 2) выделяет две основные категории лиц: лица, пользующиеся правом на свободное передвижение согласно праву Союза и граждане третьих стран.

К примеру, согласно статье 5 Шенгенского кодекса о границах внешние границы могут пересекаться только в пограничных пропускных пунктах и в течение установленного времени их работы. Указанная норма имеет общее применение и касается всех лиц, независимо от их гражданства. Статья 8

Шенгенского кодекса о границах содержит специальные нормы, поскольку устанавливает различный порядок осуществления паспортного контроля в отношении граждан ЕС и лиц, пользующихся свободой передвижения, с одной стороны, и в отношении граждан третьих стран, с другой.

Условия въезда на территорию Союза всегда поставлены в зависимость от статуса лица, пересекающего внешние границы. Условия въезда иностранных граждан определены в статье 6 Шенгенского кодекса о границах, в соответствии с которой в целях предполагаемого пребывания на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней на протяжении любого периода в 180 дней, граждане третьих стран должны соответствовать пяти основным условия:

1. Иностранцы должны обладать действительным проездным документом, который отвечает следующим условиям:

- срок действия истекает не ранее трех месяцев до предполагаемой даты выезда с территории государств-членов;
- проездной документ выдан в течение предшествующих 10 лет;

2. Иностранцы должны обладать действительной визой, если таковая требуется согласно Регламенту № 539/2001, кроме случаев, когда у них имеется действительный вид на жительство или виза для долгосрочного пребывания;

3. Иностранцы должны обосновать цель и условия предполагаемого пребывания, а также располагать достаточными средствами для проживания как в период пребывания, так и для возврата в страну происхождения или для транзита;

4. Иностранцы не должны являться объектом информационного запроса в целях недопуска в рамках Шенгенской информационной системы (ШИС);

5. Иностранцы не должны рассматриваться в качестве угрозы общественному порядку, внутренней безопасности, общественному здоровью или международным отношениям какого-либо из государств-членов и, в частности, не являться по аналогичным причинам объектами информационного запроса в целях недопуска в рамках национальных баз данных государств-членов.

Условия въезда на территорию ЕС граждан Союза, а также иных лиц, пользующихся свободой передвижения, регламентируется директивой №

2004/38/ЕС «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов …»[227]. В силу статьи 4 указанной директивы условием въезда гражданина Союза и члена его семьи на территорию государства-члена является наличие у них действительных паспортов.

Порядок осуществления паспортного контроля определен в статье 8 Шенгенского визового кодекса, согласно которой устанавливается два режима пограничных проверок: первый действуют для граждан ЕС и иных лиц, пользующихся свободой передвижения, второй – для граждан третьих стран.

Изначально для граждан ЕС был установлен упрощенный порядок пограничных проверок, однако данный порядок был существенно ужесточен в 2017 году вследствие возросшей террористической угрозы в Европе[228].

Новый порядок предусматривает обязательное осуществление проверок всех граждан ЕС, пересекающих внешние границы, по существующим базам данных с целью выявления лиц, подозреваемых в совершении преступлений, а также иной противоправной деятельности.

Цель указанного нововведения состояла в выявлении среди граждан ЕС «боевиков-террористов», участвующих в вооруженных конфликтах на территории иностранных государств, а также иных лиц, совершивших противоправные действия.

По данным Европейской Комиссии около 5000 граждан ЕС участвовало в вооруженных конфликтах на территории иностранных государств на стороне экстремистских группировок, где прошли соответствующую подготовку и способны осуществлять террористическую деятельность на территории ЕС[229].

В отношении граждан третьих стран установлен стандартный порядок пограничных проверок, предусматривающий установление соответствиz

---

[227] Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance). OJ L 158, 30.4.2004, p. 77–123

228 Regulation (EU) 2017/458 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders. OJ L 74, 18.3.2017.

[229] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders COM/2015/0670 final - 2015/0307 (COD)// URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0670 (дата обращения 20.09.2018)

иностранца условиям въезда, указанным в статье 6 Шенгенского кодекса о границах.

В ближайшие годы система пропуска физических лиц через внешние границы должна претерпеть существенные изменения. К 2020 г. планируется запуск информационной системы регистрации въезда/выезда (Entry/exit system), предложенной в рамках программы «умные границы» (Smart borders) [230]. Основная идея программы «умные границы» состоит в повышении эффективности пограничных проверок посредством введения автоматизированного порядка паспортного контроля.

Правовой основой системы регистрации въезда/выезда являются два регламента: регламент № 2017/2226[231], устанавливающий систему регистрации въезда/выезда и регламент № 2017/2225[232] о внесении соответствующих изменений в Шенгенский кодекс о границах, принятые 20 ноября 2017 года. Система регистрации въезда и выезда представляет собой централизованную информационную систему, содержащую данные о пересечении иностранцами внешних границ Союза и используемую для целей подсчета продолжительности их пребывания, выявления случаев превышения разрешенного периода пребывания, а также иных целей.

Указанная система включает данные о дате, времени и месте въезда и выезда иностранного гражданина и тем самым позволяет осуществлять автоматизированный подсчет продолжительности разрешенного пребывания иностранца на территории ЕС.

Предполагается то, что данная система позволит с одной стороны облегчить работу пограничным службам и повысить эффективность пограничного

---

[230] Smart Borders Pilot Project Report on the technical conclusions of the Pilot// URL: http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Smart%20Borders%20-%20Technical%20Report.pdf (дата обращения 20.08.2018)

[231] Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011. OJ L 327, 9.12.2017, p. 20–82

[232]; Regulation (EU) 2017/2225 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the use of the Entry/Exit System. OJ L 327, 9.12.2017, p. 1–19

контроля, поскольку избавит от необходимости вручную производить подсчет общего периода пребывания иностранца на территории ЕС и обеспечит автоматическое оповещение в случае превышения разрешенного срока пребывания. С другой стороны, такая система создаст дополнительные удобства для самих путешественников благодаря созданию специального электронного ресурса, при помощи которого иностранец в любой момент сможет проверить оставшийся период разрешенного пребывания на территории Шенгенского пространства. Посредством введения системы регистрации въезда и выезда отпадает также необходимость обязательного проставление в проездные документы иностранцев штампов о въезде/выезде.

Помимо внедрения системы регистрации въезда и выезда программа «умные границы» устанавливает автоматическую систему пограничного контроля (Automated Border Control system), позволяющую проходить пограничный контроль в пунктах пропуска в автоматическом порядке.

Автоматическая система пограничного контроля состоит из двух компонентов. Первый компонент включает в себя систему самостоятельной регистрации (Self-service system), которая представляет собой совокупность технических устройств, посредством которых осуществляются все или некоторые виды пограничного контроля. Второй компонент представлен в виде электронного пункта пропуска (e-gate), представляющий собой специальную аппаратуру, управляемую с помощью электронных средств, посредством которой осуществляется пересечение границы.

Данный пакет законопроектов следует квалифицировать как очередной шаг по пути унификации системы пропуска физических лиц через внешние границы Союза посредством создания единой информационной системы, обязательной для использования пограничными службами всех участвующих государств-членов.

Нормы законодательства ЕС об охране внешних границ.

Второй компонент пограничного контроля состоит в деятельности по охране внешних границ вне пунктов пропуска, т.е. по периметру т.н. зеленой и

голубой границы[233]. Как уже отмечалось выше, центральным звеном системы охраны внешних границ является ЕПБС.

Нормы права ЕС, регулирующие осуществление сотрудничества между государствами-членами по охране внешних границ, можно условно поделить на две группы. К первой группе (институциональные нормы) следует отнести положения права ЕС, определяющие порядок вертикального и горизонтального взаимодействия внутри ЕПБС. Ко второй группе (материальные нормы) можно отнести те нормы, которые направлены на создание конкретных механизмов по обеспечению эффективной охраны внешних границ.

Выше отмечалось, что создание ЕПБС существенно поменяло концепцию, определяющую институциональный аспект деятельности по охране внешних границ.

Основная идея создания ЕПБС состоит в том, чтобы подчинить национальные пограничные службы единой общеевропейской стратегии в области охраны внешних границ. Если в области пограничных проверок аналогичная задача уже была решена посредством передачи указанных вопросов на наднациональный уровень, то в области охраны границ ЕС не обладал соответствующей компетенцией. Посредством создания ЕПБС, ЕС, сохраняя за государствами-членами суверенные права по охране внешних границ, фактически обязывает их следовать политики, вырабатываемой на уровне ЕС.

В настоящее время в рамках ЕС создано несколько механизмов, направленных на более эффективную охрану внешних границ.

1. Оценка уязвимости.

Согласно статье 13 регламента № 2016/1624 вводится понятие «оценка уязвимости» (Vulnerability assessment). В соответствии с указанной нормой Агентство ЕПБС проводит оценку способности государств-членов эффективно осуществлять контроль за своим участком границы. Правовая основа для проведения аналогичной оценки была заложена и ранее, однако новый регламент

[233] Понятия зеленая и голубая граница активно используется в профессиональном лексиконе пограничных служб. Под зеленой границей понимается часть границы государства между пунктами пропуск, под голубой границей понимается часть водной границы (речная или береговая линия)

предусматривает обязательность данной оценки, а также последствия результатов такой оценки для государств-членов. Так, в соответствии с частью 8 статьи 13 регламента № 2016/1624 в случае невыполнения со стороны государств-членов необходимых мероприятий по охране границ, управляющий совет Агентства ЕПБС вправе принять обязательное для исполнение решение, а также установить для соответствующего государства срок, необходимый для его выполнения.

2. Международная пограничная группа быстрого реагирования.

Регламент № 2016/1624 (статья 20) предусматривает создание специальной пограничной группы быстрого реагирования (rapid reaction pool). Указанная группа фактически представляет собой резерв из числа сотрудников национальных пограничных служб, общей численностью 1500 человек и подлежащих мобилизации по решению Агентства ЕПБС для выполнения специальных операций. Пограничная служба каждого государства обязана течение 5 рабочих дней предоставлять в распоряжение Агентству ЕПБС своих сотрудников для формирования пограничной группы быстрого реагирования. Помимо человеческих ресурсов национальные пограничные службы формируют общий фонд технического оборудования (Technical equipment pool), состоящий из оборудования для пограничного контроля, являющегося собственностью государств-членов, Агентства ЕПБС или их совместной собственностью (статья 39 регламента № 2016/1624).

3. Право на вмешательство (Right to intervene).

В соответствии со статьей 19 № 2016/1624 Агентство ЕПБС наделено полномочиями по проведению специальных операций на территории отдельных государств-членов, получившими название «право на вмешательство».

В рамках данных полномочий, в исключительных случаях, Совет, действующий по предложению Комиссии, может принять решение, уполномочивающее Агентство ЕПБС совместно с заинтересованным государством-членом провести на территории последнего специальное оперативное мероприятие по ликвидации чрезвычайной ситуации на внешней границе. Особенность данного механизма состоит в том, что решение о

проведении оперативного мероприятия на территории конкретного государства-члена принимается не самим государством, а Советом. Таким образом, наднациональный институт принимает решение в сфере, которая традиционно находилось в зоне ответственности национальных правительств.

Решение Совета о проведении операции носит обязательный характер как для Агентства ЕПБС, так и для заинтересованного государства-члена. Агентство ЕПБС обязано согласовывать оперативный план с государством-членом, и реализовать совместно с ним все предусмотренные мероприятия. В случае если государство-член отказывается от взаимодействия с Агентством ЕПБС, Европейская Комиссия вправе начать процедуру по временному восстановлению пограничного контроля на внутренних границах с указанным государством.

На наш взгляд данный механизм не в полной мере соответствуют базовым принципам европейского права. В соответствии с принципом делегированных полномочий Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, установленных этими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам (статья 5 (1) ДЕС).

Исходя из положений статьи 77 ДФЕС Союзу предоставлены лишь полномочия по вопросам координации деятельности государств-членов в области пограничного контроля, но не по их фактическому исполнению.

По мнению Стива Пеерса (Steve Peers) «право на проведение операций на территории государств-членов со стороны служб ЕС вступает в противоречие с основными принципами права ЕС, в частности, такое положение противоречит статье 72 ДФЕС, согласно которой раздел договора о ПСБП не препятствует исполнению государствами-членами своих обязанностей по поддержанию общественного порядка и охране внутренней безопасности. Кроме того, исходя из статьи 4 (2) ДФЕС национальная безопасность остается в единоличной ответственности каждого государства-члена, по этой причине ЕС не вправе

заменять собой государства-члены при выполнении функций по охране границ».[234]

Противоположной позиции придерживается Серджио Каррера и Леонард ден Хертог (Sergio Carrera, Leonhard den Hertog). По их мнению положения регламента № 2016/1624, предусматривающие право на вмешательство, полностью соответствует нормам права ЕС и, в частности, статье 77 (2)(d) ДФЕС. Кроме того, по мнению данных экспертов указанная норма подлежит применению в совокупности с принципом лояльного сотрудничества (статья 4 (3) ДЕС), согласно которому Союз и государства-члены проявляют взаимное уважение и содействуют друг другу в выполнении задач, вытекающих из договоров[235]. Кроме того, согласно указанному принципу, «государства-члены обязаны создавать благоприятные условия для выполнения Союзом его задач, и воздерживаться от любых мер, способных поставить под угрозу достижение целей Союза»[236].

Таким образом, следует отметить то, что право на вмешательство имеет не бесспорный характер, и в случае возникновения обстоятельств, способных послужить основанием для запуска данной процедуры, институты ЕС и Агентство ЕПБС могут столкнуться с немалыми трудностями по реализации свих полномочий.

4. Европейская система по наблюдению за границами, Евросур (European Border Surveillance System – EUROSUR).

Механизм ЕВРОСУР был введен в соответствии с регламентом Совета и Парламента № 1052/2013[237]. ЕВРОСУР представляет собой механизм сотрудничества и обмена информацией, позволяющий государствам членам

---

[234] Steve Peers The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense? 16 DECEMBER 2015//URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html (дата обращения 07.09.2016)
[235] A European Border and Coast Guard: What's in a name? Sergio Carrera and Leonhard den Hertog. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88 / March 2016
[236] Мещерякова, О.М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.10 / О.М. Мещерякова. – М., 2010. С. 13.
[237] Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), OJ L 295, 6.11.2013, p. 11–26

осуществлять охрану границ, а Агентству ЕПБС сотрудничать на тактическом, оперативном и стратегическом уровнях[238].

Механизм ЕВРОСУР состоит из шести основных компонентов: национальный координационный центр в каждом государстве-члене (national coordination centres), который будет заниматься координацией деятельности всех национальных пограничных служб и собирать необходимую информацию; национальная ситуационная картина (national situational pictures); коммуникационная сеть ЕВРОСУР, которая будет обеспечивать обмен информацией между национальными координационными центрами (a communication network); общеевропейская ситуационная картина (a European situational picture); общая приграничная аналитическая картина (a common pre-frontier intelligence picture); общая система применения средств наблюдения (a common application of surveillance tools).

Основная идея механизма ЕВРОСУР состоит в том, чтобы упорядочить существующие национальные системы охраны границ с целью пресечения незаконного пересечения границы, борьбы с трансграничной преступностью и спасения жизни иммигрантов. Иными словами, систем ЕВРОСУР носит интеллектуальный характер, вопросы технического обеспечения по-прежнему находятся в зоне ответственности государств-членов.

5. Общие операции по наблюдению за внешними морскими границами (border surveillance operations).

Правовой основой для проведения совместных операций по наблюдению за внешними морскими границами выступает регламент Парламента и Совета № 656/2014[239]. В соответствии с указанным регламентом государства-члены ЕС могут проводить совместные морские операции с целью предотвращения нелегального пересечения границы, а также спасению жизни людей.

---

[238] Войников В. В. Правовые аспекты политики Европейского союза по борьбе с незаконной иммиграцией// Балтийский регион. – 2015. – № 4 (26). С. 78

[239] Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. OJ L 189, 27.6.2014, p. 93–107

Первоначально указанный механизм был введен решением Совета № 2010/252[240], однако по заявлению Европейского Парламента данное решение было признано недействительным Судом ЕС[241]. По мнению Суда ЕС указанный механизм не мог быть введен решением Совета вне рамок обычной законодательной процедуры, поскольку отношения, регулируемые оспариваемым решением Совета, касаются существа государственного суверенитета. Таким образом, для целей регулирования данных отношений законодатель обязан был использовать обычную законодательную процедуру с тем, чтобы обеспечить учет интересов всех сторон.

Необходимость создания на уровне ЕС правового механизма для проведения совместных операций на море связана с обеспечением эффективного мониторинга над маршрутами нелегальной иммиграции, проходящими через акваторию моря. В первую очередь это касается южных рубежей Союза. Проведение совместных операций на море представляет собой обычную практику, осуществляемую государствами-членами ЕС. В последнее время, учитывая усиление миграционного давления такие операции стали приобретать международный характер, причем участниками выступают не только государства-члены, но и третьи страны, выступающие источником нелегальной иммиграции.

В этой связи необходимо упомянуть решение ЕСПЧ по делу Хирсс Джама и другие против Италии, касающееся проверки соблюдения Итальянской Республикой положений Европейской Конвенции по правами человека (далее – ЕКПЧ)[242]. Указанное дело было возбуждено по заявлению граждан Сомали и Эритреи, которые были задержаны итальянскими властями в открытом море и возвращены на территорию Ливии, откуда они вышли в море. При этом такая

---

[240] 2010/252/: Council Decision of 26 April 2010 supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. OJ L 111, 4.5.2010, p. 20–26.

[241] Case C-355/10. Judgment of the Court (Grand Chamber), 5 September 2012.European Parliament v Council of the European Union. Application for annulment. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62010CJ0355 (дата обращения 20.09.2018)

[242] Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy. (Application no. 27765/09ECtHR) Judgement (Grand Chamber) of 23 February 2012.. URL: http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509 (дата обращения 20.09.2018)

операция проводилась совместно Италией и Ливии на основании заключенного 29.12.2007 г. двустороннего договора.

В указанном решении ЕСПЧ, во-первых, подтвердил то, что требования ЕСПЧ распространяются на отношения, связанные с проведением участвующими государствами операций в открытом море, во-вторых, признал факт нарушения Италией положений ЕСПЧ (статьи 3, 13 ЕСПЧ и статья 4 протокола № 4 к ЕСПЧ) при проведении операции по возврату на территорию Ливии граждан Сомали и Эритреи, задержанных в открытом море.

Порядок пересечения внутренних границ.

В соответствии со статьей 22 Шенгенского кодекса о границах внутренние границы могут пересекаться физическими лицами, независимо от их гражданства, в любом месте без проведения пограничных проверок.

Указанная норма впервые появилась в статье 2 Шенгенской конвенции 1990 года[243], затем практически дословно перекочевала в текст первой и второй редакции Шенгенского кодекса о границах.

Данная норма закрепляет отказ государств-членов ЕС от части своего национального суверенитета в области контроля за своими государственными границами.

Можно с уверенностью утверждать то, что указанная норма явилась главной идеей и основной движущей силой всего Шенгенского процесса, поскольку именно отмена контроля на внутренних границах послужила причиной развития всех основных направлений политики в рамках ПСБП.

Вместе с тем, закрепляя указанное общее правило, ЕС сохраняет за государствами-членами определенные полномочия в данной сфере. В частности, в соответствии со статьей 23 Шенгенского кодекса о границах государства-члены вправе проводить несистематические проверки соблюдения лицами указанного порядка, которые при этом не должны иметь своей целью пограничный контроль, а выступать в форме проверок полицейского характера. Однако если указанные

[243] The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders**.** OJ L 239 , 22/09/2000 P. 0019 - 0062

меры имеет своей целью осуществление регулярного контроля за передвижением физическими лицами внутренних границ, хотя и осуществляются полицейскими службами и на некотором удалении от линии внутренней границы, то такие меры должны быть признаны незаконными, как противоречащие пункту 1 (a) статьи 77 ДФЕС.

В рамках преюдициального запроса Суд ЕС разъяснил то, что положения законодательства ЕС исключают возможность на национальном уровне предоставлять полиции права по осуществлению проверок в приграничной зоне с другим Шенгенским государством, до тех пор, пока национальное законодательство не будет содержать необходимых положений, гарантирующих то, что такие действия не будут эквивалентны пограничным проверкам[244].

В рамках правового регулирования пересечения внутренних границ Союза особое место занимает порядок временного восстановления контроля на общих границах. Действующий порядок временного восстановления контроля на внутренних границ был введен в 2013 году в качестве ответа на франко-итальянский спор касательно приема и передвижения иммигрантов.

Суть спора состоял в том, что Италия, столкнувшись со значительным притоком нелегальных иммигрантов из Северной Африки, и не получив поддержки от Союза, приступила к выдаче иммигрантам необходимых документов. В ответ на такие действия Франция временно восстановила контроль на французско-итальянской границе с целью закрытия въезда иммигрантов из Италии[245]. Данная конфликтная ситуация подняла на повестку дня вопрос о возможности одностороннего восстановления контроля на внутренних границах при возникновении подобных чрезвычайных ситуаций.

В этих условиях Европейская Комиссия вынуждена была пересмотреть порядок временного восстановления контроля на внутренних границах с тем, чтобы сделать данный механизм более понятным и эффективным, и исключить

---

[244] Case C-9/16. Judgment of the Court (First Chamber) of 21 June 2017. Reference for a preliminary ruling. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62016CJ0009 (дата обращения 20.08.2018)

[245] Войников В.В. Кризис в Европе и проблема реформирования законодательства в сфере европейского пространства свободы, безопасности и правосудия //Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения/Под ред. Ал. А. Громыко, М.: Ин-т Европы РАН, 2013, с. 84.

возможность необоснованного использования указанной меры со стороны государств-членов.

Новый порядок восстановления контроля на внутренних границах был принят в октябре 2013 года[246]. Впоследствии данный порядок был интегрирован в ныне действующую редакцию Шенгенского кодекса о границах. Основная идея указанного механизма заключается в том, чтобы четко определить условия, при наличии которых возникает право восстановить пограничный контроль на внутренних границах

Действующий Шенгенский кодекс о границах устанавливает три основные процедуры временного восстановления контроля на внутренних границах.

1. Общая процедура (Статьи 25 и 26 Шенгенского кодекса о границах). Указанный порядок применяется по решению самого государства-члена в случае наличия серьезной угрозы общественному порядку или внутренней безопасности. Особенность данного порядка заключается в том, что временное восстановление контроля обусловлено необходимостью предпринять повышенные меры безопасности при проведении крупных мероприятий (спортивные соревнования, политические или общественные мероприятия и т.д.). В этом случае государство обязано уведомить Комиссию и другие государства-члены о предстоящем восстановлении пограничного контроля.

2. Специальная процедура в случаях, требующих незамедлительных действий (Статья 28 Шенгенского кодекса о границах). Указанная процедура также применяется по решению государства-члена, при условии уведомления Комиссии и других государств. Однако в данном случае восстановление контроля обусловлено какими-то внешними внезапными причинами, требующими срочного и адекватного ответа.

3. Специальная процедура в случае исключительных обстоятельств, создающих опасность для общего функционирования пространства без внутренних границ (Статья 29 Шенгенского кодекса о границах). Указанная

[246] Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances. OJ L 295, 6.11.2013, p. 1–10

процедура применяется по решению Совета на основании предложении Комиссии. Регламент устанавливает два основания для применения данной процедуры: в случае устойчивых серьезных недостатков, связанных с пограничным контролем на внешних границах; в случае отказа государства-члена от исполнения решения Совета о проведении специальных операций в рамках права на вмешательство ЕПБС.

При наличии одного из указанных обстоятельств Совет устанавливает наличие серьезной угрозы для функционирования Шенгенского пространства и дает рекомендации одному или нескольким государствам-членам временно восстановить контроль на общих границах.

Режим местного приграничного передвижения (Local Border Traffic).

В соответствии со статьей 40 Шенгенского кодекса о границах данный кодекс не наносит ущерба правилам Союза в отношении местного приграничного передвижения (далее – МПП) и существующим в этой области двусторонним соглашениям.

МПП представляет собой регулярное пересечение внешних сухопутных границ государств-членов жителями приграничных регионов в целях нахождения в приграничной зоне для участия в торговле, социальном и культурном обмене и региональном сотрудничестве.

Режим МПП был введен в соответствии с регламентом Совета и Парламента № 1931/2006[247]. Механизм МПП не подлежит автоматическому введению на территории всего ЕС, для введения его в действие необходимо заключение двухстороннего международного договора с сопредельным государством.

Таким образом, регламент № 1931/2006 устанавливает необходимую правовую основу, дающую приграничным государствам-членам ЕС возможность заключать с соседними странами двусторонние соглашения о введении режима МПП.

---

[247] Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, Official Journal 30.12.2006 L 405.

Основная идея режима МПП состоит в том, чтобы предоставить жителями приграничных регионов государств-членов ЕС и третьих стран возможность пересечения внешней границы Шенгенского пространства в упрощенном порядке, а также ликвидировать барьеры в торговле, социальном и культурном обмене и региональном сотрудничестве.

Режим МПП предусматривает исключения из общих правил, установленных Шенгенским кодексом о границах и касающихся пересечения внешних границ, а также условий въезда иностранцев на территории Шенгенского пространства. Таких исключений несколько.

1. Территориальная сфера.

Режим МПП распространяется на приграничную зону двух государств, имеющих общие сухопутные границы. Причем приграничная зона определяет не только территорию, в пределах которой может находиться иностранец, но и территорию, проживание на которой дает право участвовать в режиме МПП.

Исходя из статьи 3 регламента № 1931/2006 приграничная зона в целях применения режима МПП может иметь три вида:

A) территория административной единицы, находящейся на расстоянии не более 30-ти километров от границы;

B) территория административной единицы, выходящей за пределы 30-ти километровой зоны, но не более чем 50 километров от границы.

C) территории, прямо указанные в приложении регламенту № 1931/2006 (Калининградская область Российской Федерации, а также ряд повятов Варминско-Мазурского и Поморского воеводств Республики Польша).

Таким образом, приграничная зона для целей применения режима МПП может быть определена либо исходя из географических параметров, либо в силу прямого указания в регламенте.

Необходимо отметить, что последний вид приграничной территории (территории, прямо указанные в приложении к регламенту) был введен

регламентом от 13 декабря 2011 года[248], принятым на основе совместного обращения министров иностранных дел России и Республики Польши. Основная цель указанной инициативы заключалась в том, чтобы предоставить возможность включения в приграничную зону всей Калининградской области и аналогичной по площади территории Польши.

2. Участники.

Правом пересечения границы в порядке МПП пользуются проживающие в приграничной зоне граждане ЕС, а также граждане третьего государства, являющегося стороной соглашения. При этом в соответствии с регламентом данное право распространяется не только на граждан того государства-члена ЕС, которое подписало соглашение с третьей страной, но и на граждан иных государств-членов ЕС, постоянно проживающих в приграничной зоне. По общему правилу, право на пересечение границы в порядке МПП имеют граждане, проживающие в приграничном регионе не менее одного года.

3. Условия въезда иностранцев.

В отличие от общих условий въезда иностранцев (статья 6 Шенгенского кодекса о границах) регламент устанавливает особые условия въезда в рамках МПП. К таким условиям относятся:

1) Наличие проездного документа (паспорта) и специального разрешения (local border traffic permit);

2) Отсутствие в отношении лица, пользующегося режимом МПП запроса о недопуске в Шенгенской информационной системе.

3) лицо, пользующееся режимом МПП, не должно рассматриваться в качестве угрозы публичному порядку, внутренней безопасности, международным отношениям.

Вместо виз основанием для пересечения границы иностранцами служит специальное разрешение на МПП (Local border traffic permit). Срок действия такого документа составляет от 1 до 5 лет. Разрешение на МПП выдается

[248] Regulation (EU) No 1342|2011 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area//Official Journal, L347, 30.12.2011, p.41-43

консульской службой или иным уполномоченным административным органом. Стоимость разрешения не зафиксирована на уровне ЕС, оно определяется на основе двухстороннего соглашения, но не должна быть выше стоимости краткосрочной шенгенской визы, как правило, сбор за выдачу разрешения составляет от 20 до 35 евро.

Разрешение на МПП является основным документом, подтверждающим право жителя приграничной территории участвовать в режиме МПП. С точки зрения права ЕС разрешение на МПП не является разновидностью визы, а представляет собой самостоятельный документ, предоставляющий право иностранцу пересекать внешние границы Шенгенского пространства в особом порядке. При этом Шенгенская виза и разрешение на местное приграничное передвижение не являются конкурирующими документами. Законодательство ЕС не исключает возможности получения иностранцем одновременно и Шенгенской визы, и разрешения на МПП. Более того, режим МПП с конкретным третьим государством может применяться и в случае если между ЕС и данным государством установлен безвизовый режим. В связи с этим, разрешение на МПП нельзя назвать документом, заменяющим визу.

Указанная правовая природа разрешения на МПП характерна для государств-членов ЕС. При имплементации режима МПП между конкретным государством-членом ЕС и третьей страной, последняя не обязана придерживаться аналогичной трактовки разрешения на МПП. К примеру, Россия является участницей трех соглашений о МПП, при этом в соответствии с российским законодательством разрешение на МПП является разновидностью обыкновенной российской визы.

Примечательно, что в силу статьи 8 регламента № 1931/2006 элементы безопасности и технические спецификации разрешения на местное приграничное передвижение должны отвечать соответствующим положениям Регламента

Совета (ЕС) №1030/2002 об установлении единообразного формата вида на жительство для граждан третьих стран[249].

Таким образом, при определении формы разрешения на МПП государства-члены ЕС руководствуются действующим порядком оформления видов на жительство. Отсюда можно сделать вывод о том, что разрешение на МПП по своим внешним признакам соответствует виду на жительство. При этом, и разрешение на МПП, и виды на жительство могут отличаться в разных странах

4. Прядок пересечения границы.

Двухсторонними соглашениями может быть предусмотрен облегченный порядок пересечения границы. Кроме того, на основе анализа текста регламента № 1931/2006 можно сделать вывод о том, что проверки в рамках МПП в свою очередь могут стандартными (статья 6) и упрощенными (статья 15). Упрощенный режим устанавливается в двухсторонних соглашениях, согласно которым, в частности, может быть предусмотрено создание специальных пунктов пропуска для жителей приграничных регионов, специальных полос в действующих пунктах пропуска либо, принимая во внимания местные особенности, разрешено пересечение границы в иных местах, вне пунктов пропуска.

При пересечении внешних границ Шенгенского пространства в рамках МПП пограничные службы государств-членов ЕС не проставляют в документы въездные и выездные штампы, что также является одним из отступлений от стандартного режима пограничных проверок.

В силу статьи 5 регламента № 1931/2006 общая продолжительность беспрерывного пребывания в рамках режима МПП составляет 90 дней.

21 марта 2013 года суд ЕС вынес решение в преюдициальном порядке по запросу Венгерского суда в отношении толкования статей 2(a), 3(3) и 5 регламента № 1931/2006[250].

---

[249] Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, OJ, L 157 of 15.6.2002

[250] Case C-254/11: Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 21 March 2013 (request for a preliminary ruling from the Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága — Hungary) — Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége v Oskar Shomodi (Area of freedom, security and justice — 'Local border traffic' at the external land borders of the Member States — Regulation (EC) No 1931/2006 — Regulation (EC) No 562/2006 — Maximum duration of stay — Rules for calculation), Official Journal C 156, 1.6.2013, p. 4–4

Поводом для обращения с преюдициальным запросом послужило рассмотрение венгерским национальным судом дела по заявлению гражданина Украины Шомоди, которому был запрещен въезд в Венгрию в рамках МПП. Сотрудники венгерской пограничной службы установили, что гражданин Шомоди в период с 3 сентября 2009 года по 2 февраля 2010 года (5 месяцев) находился на приграничной территории Венгрии в рамках МПП 105 дней, пересекая границу практически каждый день. В связи с этим пограничная служба пришла к выводу о том, что иностранец превысил максимальное время нахождения на территории Шенгенского пространства (3 месяца в течение 6-ти месячного периода), и приняла решение об отказе во въезде.

Перед Судом ЕС было поставлено несколько вопросов, касающихся толкования понятия «непрерывное пребывание» в том смысле, который используется в данном регламенте. В частности, национальный суд в Венгрии просил разъяснить порядок расчета непрерывного пребывания в случае если в течение 3 месячного периода держатель разрешения на МПП выехал с территории Шенгенского пространства и въехал снова. Возникает ли в этом случае у иностранца право на новый период непрерывного пребывания в течение 3 месяцев.

Суд пришел к выводу о том, что статья 5 регламента No 1931/2006 должна быть истолкована таким образом, что держатель разрешения на МПП обладает правом свободно передвигаться по приграничной территории на период до трех месяцев, если его пребывание не прерывается и новым правом на трехмесячного пребывание каждый раз, когда его пребывание прерывается. Суд разъяснил, что данное толкование подлежит применению независимо от количества и частоты пересечений границы, даже если это происходит несколько раз в день. При толковании данной нормы Суд исходил из того, что МПП является специальным порядком пересечения границ, и общее правило Шенгенского права об ограничении краткосрочных поездок иностранцев тремя месяцами суммарного пребывания в течение шестимесячного периода не подлежит применению к режиму МПП.

Фактически это означает то, что в случае если иностранец в рамках МПП до истечения 3-х месяцев непрерывного пребывания выезжает с приграничной территории государства-члена ЕС на территорию своего государства, то после нового въезда у него появляется право на новые 3 месяца непрерывного пребывания.

Режим МПП представляет собой продукт европейского права, т.е. он подготовлен и реализован в рамках ЕС. Иными словами, он регламент регулирует отношения, связанные с въездом и пребыванием на территории Шенгенского пространства и, безусловно, не может касаться порядка пребывания на территории сопредельного государства.

Иными словами, соседствующее с ЕС государство должно добровольно согласиться на условия, установленные регламентом. Таким образом, третье государство, с которым устанавливается режим МПП, должно трансформировать нормы, содержащиеся в регламенте, в свое национальное законодательство. Режим МПП является одним из ярких примеров рецепции законодательства ЕС странами – партнерами.

Режим МПП представляет собой достаточно уникальный пример в области права ЕС. Одной из особенностей осуществления политики ЕС в области ПСБП состояло в том, что компетенция в области пересечения внешних границ постепенно переходила от государств-членов на наднациональный уровень. Развитие законодательства ЕС в данной сфере шло по пути принятия унифицированных норм, действующих в рамках всего Союза, при этом, государства-члены практически лишены полномочий по решению вопросов, касающихся взаимных поездок граждан с третьими странами.

Регламент о МПП не только либерализировал шенгенские правила, но и делегировал государствам-членам полномочия по заключению с третьими странами соглашений о взаимных поездках граждан.

По состоянию на март 2018 года Европейская Комиссия подготовила три отчета об имплементации режима местного приграничного передвижения.

Первый отчет был подготовлен 21 июля 2009 года[251]. Второй отчет Комиссия подготовила 9 февраля 2011 года[252]. В 2014 году Комиссия подготовила третий отчет, касающийся имплементации местного приграничного передвижения после включения Калининградской области и административных районов Польши в состав приграничной зоны[253].

С момента вступления в силу регламента и на март 2018 года заключены соглашения о местном приграничном передвижении между следующими странами: Венгрия – Украина; Словакия – Украина; Польша – Украина; Румыния – Молдова; Латвия – Россия; Норвегия – Россия; Польша – Россия; Латвия – Беларусь; Литва – Беларусь; Польша – Беларусь.

Большинство указанных соглашений вступили в законную силу, однако одно из них – соглашение между Россией и Польшей было приостановлено на неопределенный срок по инициативе польской стороны[254].

§2.3. Визовое законодательство Европейского Союза

Одним из условий пересечения внешней границы Шенгенского пространства для большинства иностранцев является наличие действительной визы. Визовое законодательство находится в совместном ведении ЕС и входящих

[251] Report from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 July 2009 on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States [COM(2009) 383 final. URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0383:EN:NOT (дата обращения 20.09.2018)

[252] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 9 February 2011 Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006 COM(2011) 47 final. URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0047:EN:NOT (дата обращения 20.09.2018)

[253] REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Report on the implementation and functioning of Regulation (EU) No 1342/2011 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area and on the bilateral agreement concluded thereof between Poland and the Russian Federation. COM(2014) 74 of 19.2.2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0074 (дата обращения 20.09.2018)

[254] См. Sagan I., Kolosov V., Studzińska D., Zotova M., Sebentsov A., Nowicka K. The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: The case of Polish-Russian borderland. Geographia Polonica (2018) vol. 91, iss. 1, pp. 95-112. doi: https://doi.org/10.7163/GPol.0102

в него государств. Разграничение предметов ведения в визовых вопросах между национальным и наднациональным уровнем осуществляется исходя из продолжительности пребывания иностранца на территории Шенгенского пространства. Законодательство ЕС регулирует правоотношения, связанные с выдачей виз для краткосрочного пребывания иностранца на срок не свыше 90 дней. В случае более длительного пребывания отношения в визовой сфере регулируются национальным законодательством.

В соответствии со статьей 77 (2)(a) ДФЕС Европейский Парламент и Совет принимают акты по вопросам общей политики о визах и иных разрешений на краткосрочное пребывание.

Ранее действовавшая редакция договора, учреждающего Европейское Сообщество (статья 62 (2)) содержала в себе целый ряд правомочий Сообщества, касающихся визовой политики, в том числе: правила выдачи виз для предполагаемого пребывания на территории Союза на срок не более трех месяцев, которые включали бы; перечень третьих стран, чьи граждане нуждаются в визах при пересечении внешних границ, и стран, к чьим гражданам такое требование не предъявляется; процедуры и условия выдачи виз в государствах-членах и т.д. Ныне действующая редакция ДФЕС использует термин «общая визовая политика», который имеет достаточно глубокую смысловую нагрузку и представляет собой понятие, включающее в себя все аспекты визовой политики, не нуждающиеся в детализации.

Правовым инструментом реализации общей визовой политики ЕС выступает визовое законодательство, которое в свою очередь является одним из компонентов законодательства ЕС о свободе передвижения лиц.

Визовое законодательство ЕС регулирует отношения, связанные с реализацией визовой политики, касающейся краткосрочных поездок. Иными словами, данная политика связана с выдачей шенгенских виз, хотя в правовом лексиконе ЕС понятие «шенгенская виза» практически не используется.

Как уже отмечалось в первой главе, общая визовая политика ЕС распространяется не на все государства-члены ЕС. По состоянию на январь 2019

года участниками визовой политики ЕС являются 22 государства-члена ЕС, а также 4 государства, выступающие ассоциированными членами Шенгенского пространства. Таким образом, особенностью визового законодательства ЕС является то, что оно регулирует отношения, связанные с реализацией визовой политики, касающейся краткосрочных поездок на территорию Шенгенского пространства, а не всего ЕС.

Визовое законодательство ЕС можно условно поделить на основных направления: нормы права, определяющие порядок и условия выдачи, продления и прекращения действия шенгенских виз; нормы права, устанавливающие наличие визовых требований по отношению к гражданам третьих стран.

Основным методом правового регулирования в рамках реализации всей визовой политики ЕС является унификация, инструментом которой выступает регламент.

Помимо регламентов в сфере визового законодательства ЕС достаточно часто используются международные договоры, которые регламентируют как вопросы, связанные с порядком и условием выдачи виз, так и вопросы, связанные с установлением визового или безвизового режима въезда в Шенгенское пространство.

Визовое законодательство ЕС включает в себя целый ряд нормативных актов, принятых в период с 1990 г. по настоящее время.

В рамках *первого направления* визового законодательства, касающегося условий и порядка выдачи виз, ключевым актом является Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс ЕС) [255].

14 марта 2018 года Европейская Комиссия подготовила проект Регламента об изменении действующего Визового кодекса[256] (далее – проект регламента от 14.03.2018 г.), предусматривающего достаточно существенную модификацию целого ряда положений кодекса. Основная идея указанных изменений

[255] Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // Official Journal L 243, 15.9.2009, p. 1–58.

[256] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 252 final 2018/0061 (COD). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf (дата обращения 30.08.2018)

заключается в том, чтобы обеспечить более эффективную реализацию визовой политики, в том числе с использованием современных технологий, а также решение проблем, связанных с безопасностью, миграционным давлением[257].

В соответствии со статьей 2 Визового кодекса под визой (шенгенской визой) следует понимать разрешительный документ, выданный государством-членом с целью транзита или пребывания на территории государств-членов продолжительностью не более 90 дней в течение 180 дней с момента первого въезда, а также транзита через международный сектор аэропорта.

Понятие «первого въезда» имеет для Шенгенского права особое значение. Первый въезд на территорию Шенгенского пространства фиксируется путем проставления штампа в паспорте иностранца, он является основным показателем, определяющим продолжительность однократного или суммарного пребывания иностранца на территории Шенгенского пространства. Проблема интерпретации понятия «первый въезд» была предметом судебного разбирательства по запросу французского суда.

В своем решении суд определил, что понятие «первый въезд» в смысле статьи 20 Конвенции о применении Шенгенского соглашения (в настоящий момент указанная норма Шенгенской конвенции утратила силу) относится не только к самому первому въезду в Шенгенское пространство, но также к любому первому въезду, который имел место после истечения шестимесячного периода после первого въезда, а также к любому первому въезду в каждом последующем периоде в шесть месяцев[258]. Таким образом, Суд ЕС допустил широкое толкование понятия «первый въезд», посчитав, что оно подлежит применению к любому периоду пребывания иностранца на территории Шенгенского пространства.

По общему правилу шенгенская виза выдается дипломатическими и консульскими органами, а также в определенных случаях уполномоченными

---

[257] EU Visa Policy: Commission puts forward proposals to make it stronger, more efficient and more secure Brussels, 14 March 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_en.htm (дата обращения 30.08.2018)

[258] Case C-241/05, Nicolae Bot v Préfet du Val-de-Marne // URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0241:EN:HTML (дата обращения 30.08.2018)

национальными органами, находящимися на территории государства, выдающего визу.

Согласно регламенту Совета ЕС от 29.05.1995 г.[259] установлен унифицированный формат для шенгенской визы, которому должна соответствовать любая виза, независимо от места ее выдачи.

Второе направление визового законодательства ЕС устанавливает наличие визовых требований по отношению к гражданам третьих стран для въезда на территорию Шенгенского пространства.

Указанное направление визовой политики ЕС во многом является элементом внешнего измерения ПСБП, поскольку установление визовых требований или их отмена практически всегда является результатам сотрудничества с тем или иным государством в рамках внешней политики ЕС.

По мнению проф. Стива Пеерса (Steve Peers)[260] и Йорга Монара (Joerg Monar)[261] установление визовых требований в отношении иностранцев представляет собой единственное направление политики в рамках внешнего измерения ПСБП, где ЕС осуществляет по сути дела исключительную компетенцию. Проф. Й. Монар считает, что в остальных областях ПСБП ЕС делит свою компетенцию с государствами-членами ЕС, которые по-прежнему вправе осуществлять те или иные полномочия в осуществлении сотрудничества с третьими странами.

В силу статьи 77 (2) ДФЕС, вопрос об установлении визового или безвизового режима посещения государств-членов ЕС относится к компетенции не отдельных государств, а всего Союза. Иными словами, у государств-членов отсутствуют полномочия по осуществлению самостоятельной визовой политики в отношении тех или иных третьих стран. По вопросу установления визового или безвизового режима с третьими странами используется обычная законодательная процедура, а правовым инструментом выступает регламент.

---

[259] Council Regulation No 1683/95 of 29 May 1995 laying down a format for visas, OJ L 164, 10/07/1995 p. 0001-0004
[260] Steve Peers EU Justice and Home Affairs Law. Third edition. Oxford University Press, 2011. P. 128
[261] Jörg Monar The External Dimension of the EU´s Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon - SIEPS – 2012:1. P. 24

Перечень государств, граждане которых должны обладать шенгенской визой при пересечении внешних границ Шенгенского пространства, а также перечень государств, граждане которых освобождаются от указанной обязанности, определен в регламенте Совета от 15.03.2001 г. № 539/2001[262], принятый в соответствии с ранее действующей редакции договора, учреждающего Европейское сообщество.

Установление визовых/безвизовых отношений с третьими странами осуществляется посредством внесения изменений в регламент № 539/2001. Однако право ЕС допускает возможность установление безвизового режима на основании международного договора, в соответствии с которым ЕС и третье государство на взаимной основе отменяют визовые требования[263]. При этом заключение международного договора не исключает необходимости внесения соответствующих изменений в регламент № 539/2001.

Кроме того, в приложении № IV к Визовому кодексу содержится перечень государств, в отношении граждан которых установлено требование о наличии транзитной визы через аэропорт. Данная виза дает право совершить транзит в международно зоне аэропорта. В этот список входят страны, представляющие с точки зрения ЕС повышенный риск нелегальной иммиграции.

Среди государств, включенных в т.н. визовый список ЕС, следует выделить стран, с которыми ЕС заключил соглашения об упрощении выдачи виз[264]. Соглашения об упрощении визовых процедур предусматривают, главным образом, упрощенный порядок выдачи виз или упрощенный визовый режим.

Упрощенный порядок выдачи виз следует отличать от стандартного порядка, правовой основой которого выступают положения Визового кодекса. Упрощенный порядок выдачи виз базируется не только на положениях Визового

---

[262] Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Official Journal, L 81, 21.3.2001, p. 1–7

[263] См. Agreement between the European Union and the Federative Republic of Brazil on short-stay visa waiver for holders of ordinary passports, Official Journal L 255 , 21/09/2012 P. 0004 – 0009

[264] См. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf (дата обращения 20.08.2018)

кодекса, но и на положениях соответствующих международных соглашений, которые могут предусматривать особые по сравнению со стандартным режимом правила.

По состоянию на март 2018 года ЕС заключили 12 соглашений об упрощении визовых процедур (visa facilitation agreements), при этом граждане большей части стран, являющихся сторон таких соглашений, в разное время получили право на безвизовый въезд в ЕС.

Как правило, соглашения об облегчении визовых процедур содержат стандартные положения, предусматривающие уменьшение или отмену визового сбора, право для безвизового въезда для отдельных категорий граждан (владельцев дипломатических или служебных паспортов), возможность выдачи многократных виз и т.д. Таким образом, соглашения об упрощении выдачи виз содержат в себе как нормы, определяющие порядок и условия выдачи виз, так и нормы, устанавливающие наличие или отсутствие визовых требований.

В рамках анализа норм права ЕС, регулирующих установление визовых требований по отношению к гражданам третьих стран для въезда на территорию Шенгенского пространства, следует отдельно рассмотреть вопрос о применении т.н. индивидуальных санкций, связанных с запретом на въезд в ЕС, который сопровождается запретом на выдачу виз в отношении определенных физических лиц.

Индивидуальные санкции применяются вне рамок ПСБП, а является частью общей внешней политики и политики безопасности ЕС, вместе с тем, имплементация таких санкций осуществляется, в том числе посредством инструментов ПСБП. В связи с этим следует отметить то, что индивидуальные санкции подлежат применению на территории всего Союза, а не только Шенгенского пространства.

Индивидуальные санкции, касающиеся запрета на въезд в ЕС, подлежат имплементации на национальном уровне, иными словами, каждое государство обязано на национальном уровне принять соответствующие акты, запрещающие въезд конкретному иностранцу на территорию указанной страны. Кроме того,

одно из государств-членов ЕС, определяемое Советов, обязано внести сведения о таком иностранце в базу данных шенгенской информационной системы в соответствии со статьей 26 регламента Совета и Парламента № 1987/2006[265].

Иными словами само решение является результатом межправительственного сотрудничества, а его исполнение осуществляется, в том числе в соответствии с наднациональными механизмами.

Данное решение, в отличие от законодательных актов, принимаемых в рамках единой визовой политики, не имеет прямого действия и обязательной юридической силы на территории Союза. Фактически данное решение лишь обязывает государства-члены ЕС следовать обшей политической линии Союза.

В качестве примера индивидуальных санкций, связанных с запретом на въезд на территории ЕС, следует назвать решение Совета от 17 марта 2014 года[266], принятое в рамках статьи 29 ДЕС, согласно которой Совет принимает решения, определяющие позицию Союза по отдельным вопросам географического или тематического характера.

В силу указанного решения был определен перечень лиц, которые, по мнению ЕС, несут ответственность за присоединение Крыма и Севастополя в состав России[267].

Вопрос о праве ЕС на применении санкций в виде запрета на въезд на территории Союза не является однозначным, поскольку в данном случае можно усмотреть нарушение принципа делегированных полномочий. Ни статья 29 ДЕС, ни статьи 75, 215 ДФЕС не предоставляют Союзу право на установление запрета на въезд в отношении конкретных физических лиц. Поскольку указанные полномочия осуществляются в рамках общей внешней политики и политики безопасности, то возможности судебного контроля в данном случае ограничены, поскольку суд при рассмотрении исков заинтересованных лиц об оспаривании

---

[265] Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), OJ L 381, 28/12/2006, p. 4–23

[266] Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 78, 17/03/2014, p. 16–21

[267] См. Войников В. В. Ограничительные меры ЕС в отношении России: правовая природа и проблема имплементации // Балтийский регион. 2015. № 1 (23). С. С. 89—100.

санкции не вправе рассматривать вопросы, вытекающие из компетенции Союза в рамках общей внешней политики и политики безопасности.

Вместе с тем, практика показывает то, что ЕС достаточно часто использует такой механизм, как установление ограничений на въезд для определенных граждан, которые подозреваются в совершении действий, осуждаемых со стороны ЕС.

Анализ действующих правовых норм ЕС, устанавливающих наличие визовых требований по отношению к гражданам третьих стран, позволяет сделать вывод о том, что ЕС предусматривает пять основных режимов въезда иностранцев на территорию Шенгенского пространства:

1. Безвизовый режим. Указанный режим действует в отношении ряда третьих государств, граждане которых вправе въезжать на территорию Шенгенского пространства без виз (США, Канада, Бразилия и т.д.)

2. Облегченный визовый режим. Указанный режим устанавливается на основании международного договора и предусматривает на взаимной основе упрощенный порядок выдачи виз, а также отмену визовых требований для определенных категорий граждан (владельцев дипломатическим или служебных паспортов).

3. Стандартный визовый режим. Указанный режим не предусматривает никаких упрощений в части выдачи шенгенских виз.

4. Усиленный визовый режим. Данный режим применяется к третьим странам с повышенным риском нелегальной иммиграции. К гражданам указанной группы стран помимо общего требования о наличии визы предъявляется также требование о наличии транзитной визы через международные секторы аэропорта.

5. Запрет на въезд. Данный режим применяется индивидуально к определенным иностранцам в рамках санкционной политики ЕС и предполагает запрет на въезд на территорию всего Союза.

Исходя из пункта 5 Преамбулы Регламента № 539/2001 осуществление ЕС визовой политики в отношение того или иного государства осуществляется как

правило, на взаимной основе исходя из оценки конкретного государства по четырем основным критериям:

1) Характер государственной политики и уровень безопасности;
2) Уровень нелегальной иммиграции;
3) Уровень межгосударственных отношений;
4) Уровень регионального сотрудничества, а также обеспечение взаимности.

По мнению проф. Даниэля Тима (Daniel Thym) указанные критерии можно подлить на две группы: стратегические интересы внешней политики; особенности миграционной ситуации[268].

Одним из ключевых критериев в реализации визовой политики является принцип взаимности, согласно которому порядок въезда в страну (группе стран) граждан определенного государства должен соответствовать тому порядку, который устанавливает второе государство по отношению к гражданам первой страны (группы стран). Визовые отношения ЕС с третьими странами не всегда соответствуют принципу взаимности. Современная практика показывает, что исключение из указанного принципа в отношениях ЕС имеет две стороны. В первом случае исключение из принципа взаимности имеет место в ситуациях, когда граждане ЕС пользуются правом въезда на территорию определенного третьего государства, а граждане данного государства въезжают в ЕС на основании виз (Армения).

Другая сторона имеет обратный характер, ЕС предоставляет гражданам третьего государства право безвизового въезда, а указанное государства обеспечивает безвизовый въезд в отношении граждан не всех государств, входящих в состав ЕС. В настоящее время такая ситуация сложилась в отношении США, указанное государство по-прежнему не включает в безвизовую программу граждан Польши, Болгарии, Румынии, Хорватии и Кипра.

---

[268] Kay Hailbronner and Daniel Thym EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. P. 37.

Такая ситуация стала возможной вследствие того, что ЕС осуществляет единую визовую политику в отношении того или иного государства. Иными словами, включения третьего государства в «безвизовый список» (Приложение II к регламенту 539/2001) означает то, что граждане указанного третьего государства автоматически получают право безвизового въезда во все страны ЕС.

В то же время США при осуществлении своей визовой политики не рассматривают ЕС в качестве единого субъекта визовых отношений. Поэтому политика реализуется в отношении каждого отдельного государства Союза.

Для обеспечения принципа взаимности в 2005 году Совет ЕС принял регламент № 851/2005[269], изменяющий регламент № 539/2001. Основная идея указанного документа состояла в том, чтобы создать правовой механизм реагирования на нарушение принципа взаимности, не отвечающего интересам ЕС. В качестве крайней меры реагирования на нарушение принципа взаимности ЕС предусмотрена возможность восстановления визового режима в отношении граждан третьего государства, являющегося источником нарушения указанного принципа.

Однако до настоящего времени Союз решил не прибегать к крайним мерам реагирования и по-прежнему ищет пути для полного восстановления принципа взаимности. Учитывая характер политических отношений между ЕС и США, Комиссия посчитала, что восстановление визового режима с США будет являться контрпродуктивной мерой и не позволит достичь цели обеспечения безвизового режима въезда в США для всех граждан ЕС[270].

Право ЕС предусматривает возможность временной приостановки действия безвизового режима с третьей страной, такая процедура получила название механизм приостановки безвизового режима (Visa suspension

[269] Council Regulation (EC) No 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism, Official Journal, L 141, 4.6.2005.

[270] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. State of play and possible ways forward as regards the situation of non-reciprocity with certain third countries in the area of visa policy and assessment of the effectiveness of the reciprocity mechanism provided for in Article 1(4) of Council Regulation (EC) No 539/2001. Brussels, 20.12.2017 COM(2017) 813 final.URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_communication_on_state_of_play_situation_non-reciprocity_certain_third_countries_reciprocity_visa_policy_assessment_effectiveness_reciprocity_mechanism_en.pdf (дата обращения 23.08.2018)

mechanism). Указанный механизм следует рассматривать в качестве компенсационного мероприятия при предоставлении права безвизового въезда гражданам третьих стран, которые не в полной мере соответствуют критериям, связанным с уровнем безопасности и нелегальной иммиграции, но получившие указанное право с целью реализация стратегических интересов внешней политики.

Механизм приостановки безвизового режима определяет процедуру, а также условия, при наступлении которых ЕС вправе восстановить визовые требования в отношения граждан того или иного государства. В частности такими условиями является значительное превышение обычных показателей незаконной иммиграции со стороны граждан определенного третьего государства. Данный режим был введен в соответствии с регламентом Совета и Парламента № 1289/2013[271] посредством интеграции соответствующих положений в регламент № 539/2001.

Однако в связи с продолжением процесса визовой либерализации, обусловленного политическими причинами, возникла необходимость усиления данного механизма с тем, чтобы сделать его более гибким и доступным для государств-членов и Союза в целом. В марте 2017 года был принят Регламент № 2017/371[272], предусматривающий модификацию действовавшего механизма приостановки безвизового режима.

Измененный механизм предусматривал расширение оснований для приостановки безвизового режима, упрощение процедуры принятия соответствующего решения, а также сокращение сроков самой процедуры и периода, в течение которого осуществляется анализ обстоятельств, являющихся основанием для восстановления визового режима.

[271] Regulation (EU) No 1289/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. OJ L 347, 20.12.2013, p. 74–80

[272] Regulation (EU) 2017/371 of the European Parliament and of the Council of 1 March 2017 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (revision of the suspension mechanism). OJ L 61, 8.3.2017, p. 1–6

Таким образом, изменение механизма временного восстановления визового режима имеет своей целью обеспечение баланса между необходимостью укрепления внешних границ и продолжением политики визовой либерализации.

В настоящее время Европейская Комиссия подготовила проект нового порядка въезда на территории Шенгенского пространства для граждан третьих стран, пользующихся правом безвизового въезда. Указанный порядок предусматривает создание Европейской системы информации о путешествии и авторизации (European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)[273].

Согласно данному порядку граждане третьих стран из т.н. «безвизового списка» обязаны будут проходить регистрацию в Европейской системе информации о путешествии и получать авторизации для въезда на территории Шенгенского пространства. При отсутствии такой авторизации въезд на территорию Шенгенского пространства будет невозможен. Предполагается то, что такая авторизация будет выдаваться на 5 лет на основании электронной заявки с оплатой сбора в размере 5 евро.

Согласно статье 2 Визового кодекса в зависимости от цели посещения выделяется два вида виз: виза для краткосрочного пребывания и транзита (тип С) и виза для транзита через аэропорт (тип А).

Виза для краткосрочного пребывания (тип С) предоставляет иностранцу право въехать на территорию Шенгенского пространства и находится в его пределах в течение действия визы. Такая виза имеет тип «С». Максимальный срок пребывания составляет 90 календарных дней в течение каждого периода в шесть месяцев. Поскольку Шенгенская виза является единой иностранцу не обязательно производить въезд через территорию того государство, которое выдало визу. При выдаче Шенгенской визы цели въезда могут быть различными: посещение родственников, туризм, командировка и т.д. Такая цель не может быть связана с иммиграцией.

---

[273] Brussels, 16.11.2016 COM(2016) 731 final 2016/0357(COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52016PC0731 (дата обращения 30.08.2018)

В зависимости от количества въездов на территорию Шенгенского пространства, выделяются: однократные, двукратные и многократные (мульти-виза) визы. Однократные визы предоставляют право иностранцу на одну поездку, т.е. один раз въехать на территорию Шенгенского пространства и вернуться назад. Двукратная виза позволяет иностранцу дважды пересечь внешнюю границу Шенгенского Союза, а многократная – неограниченное число раз в пределах срока действия визы.

В соответствии с проектом регламента от 14.03.2018 года об изменении Визового кодекса[274] предложено отказаться от такого вида Шенгенской визы, как двукратная виза. В зависимости от количества въезда новая редакция Визового кодекса предусматривает однократную и многократную визу (статья 24).

В отличие от ранее действовавшего законодательства Визовый кодекс содержит достаточно детальные положения, касающиеся условий выдачи многократных виз. В частности, они выдаются на срок действия от шести месяцев до пяти лет. Условиями выдачи многократных виз является: подтверждение заявителем необходимости посещать территорию Шенгенского пространства на регулярной основе и подтверждение того, что заявитель является законопослушным лицом, в том числе в период своего предыдущего пребывания на территории государств-членов ЕС.

Согласно указанному выше проекту регламента от 14.03.2018 года вводиться т.н. каскад правил поэтапной выдачи многократных вид законопослушным иностранным гражданам. Так, многократная виза на один год выдается в случае, если иностранец получил и использовал в течение двух предыдущих лет три однократные виз. Многократная виза на два года виза выдается при условии предыдущей выдачи многократной визы со сроком один год, а при условии получения и использования двухлетней визы иностранцу выдается многократная виза на пять лет.

---

[274] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 252 final 2018/0061 (COD). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf (дата обращения 30.08.2018)

Шенгенские визы классифицируются также в зависимости от срока действия. По данному основанию можно выделить краткосрочные и долгосрочные визы. Данный вид классификации носит во многом условный характер. Краткосрочные визы выдаются, как правило, на срок, необходимый иностранцу для одной поездки. Согласно статье 24 Визового кодекса при определении срока действия визы, как правило, включаются дополнительный льготный период в 15 дней.

Долгосрочные визы выдаются на более продолжительный период. В этом случае срок действия визы (но не срок пребывания) устанавливается от шести месяцев до пяти лет, такие визы являются многократными.

Необходимо отметить, что помимо краткосрочных и долгосрочных виз следует выделять визы для краткосрочного пребывания (шенгенские визы) и визы для долгосрочного пребывания (национальные визы). Иными словами, основанием для деления виз на краткосрочные и долгосрочные является срок действия визы (от нескольких дней до нескольких лет), при этом срок пребывания всегда должен быть меньше трех месяцев. Главным критерием деления виз на визы для долгосрочного (свыше трех месяцев) и визы для краткосрочного пребывания (менее трех месяцев) служит срок непрерывного пребывания иностранца на территории Шенгенского пространства. Визы для долгосрочного пребывания не являются Шенгенскими, порядок их выдачи регулируется национальным правом.

Ныне действующий Визовый кодекс не выделяет в качестве отдельной категории транзитные визы. В настоящее время такие визы уместно именовать как визы, выданные для целей транзита. Виза для транзита отличается только целью, ради которой она выдана. По общему правилу виза для целей транзита выдается для однократного, двукратного или многократного пересечения шенгенского пространства с территории одного третьего государства на территорию другого третьего государства. В настоящее время также как и виза для краткосрочного пребывания виза для транзита имеет тип «С». Более того, проект регламента от 14.03.2018 года вообще не предусматривает в качестве

самостоятельной цели визита транзит, поскольку законодатель не видит принципиальной разницы между поездкой с целью транзита или с целью пребывания.

Срок пребывания на основании шенгенской визы для транзита ограничен временем, необходимым для проезда от границы страны выезда до границы государства, являющегося конечной целью поездки. Ранее действовавшее законодательство ограничивало такой срок пятью днями.

Следует отметить, что помимо обычной шенгенской визы для транзита действующее визовое законодательство предусматривает выдачу еще двух видов транзиных документов, фактически являющихся транзитными визами.

Транзитный документ является результатом реализации договоренностей между Россией и ЕС по проблемам транзита из Калининградской области на территорию остальной части России. К таким документам относятся: упрощенный транзитный документ (УТД) и упрощенный транзитный документ для железнодорожного транспорта (УТД ЖД). При этом следует отметить то, что указанные документы формально визами не являются, однако по своему характеру выступают специальной разновидностью шенгенских виз.

В Визовом кодексе отсутствуют какие-либо положения, касающиеся порядка и условий выдачи упрощенных транзитных документов. Правовой основой упрощенных транзитных документов (УТД) является Регламент Совета об упрощенном транзитном документе и о внесении изменений в Общую консульскую инструкцию[275], а также Регламент о едином формате УТД и УТД-ЖД[276].

УТД дает право на совершение многократного транзита на любых средствах наземного транспорта, УТД ЖД применяется для транзита железнодорожным транспортом на пассажирских беспересадочных поездах туда и обратно.

---

[275] Council Regulation of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document (FTD), a Facilitated Rail Transit Document (FRTD) and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual, OJ, L 099, 17/04/2003, p. 0008-0014.

[276] Council Regulation of 14 April 2003 on uniform formats for Facilitated Transit Document (FTD) and Facilitated Rail Transit Document (FRTD) provided for Regulation No 693/2003, Official Journal, L 099, 17/04/2003, p. 0015-0021.

Таким образом, фактически речь идет о введении нового вида транзитной визы, которая выдается в упрощенном порядке, при этом условия выдачи УТД будут определяться исходя из общих положений визового законодательства ЕС.

Для получения УТД (УТД-ЖД) необходимо соответствовать трем условиям:

1. Начальный и конечный пункт путешествия, для совершения которого необходим транзит через территорию Шенгенского пространства, должны являться частями одного государства;

2. Транзит через территорию Шенгенского пространства является единственным сухопутным путем, посредством которого можно добраться с одной на другую территорию одного и того же государства.

3. Правом на получение УТД (УТД ЖД) имеют только лица являющиеся гражданами государства, которое является соответственно начальным и конечным пунктом транзита.

Обычный УТД выдается в общем порядке в консульстве того государства, через которое заявитель осуществляет транзит, УТД ЖД выдается в особом порядке. Ходатайство о выдаче УТД ЖД подается одновременно с приобретением железнодорожного билета в кассе не позднее, чем за 24 часа до отправления поезда. Выдача УТД ЖД осуществляется непосредственно в поезде сотрудниками консульской службы, которые следуют в поезде вместе с пассажирами. Срок однократного пребывания на основании УТД составляет 24 часа, а УТД ЖД – 6 часов.

На сегодняшний момент указанный порядок распространяется только на случаи транзита с территории Калининградской области на основную территорию России и обратно через Литовскую Республику. 20 июня 2003 года между Россией и Литвой было заключено соответствующе соглашение[277].

Учитывая геополитическую обстановку в современной Европе других аналогичных примеров даже принимая во внимание возможное расширение ЕС не

[277] Соглашение от 20.06.2003 г. между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге// Бюллетень международных договоров, № 8, 2003.

предвидится.

Транзитная виза через аэропорт (тип «А») предназначена для транзита через международный сектор аэропорта, находящегося на территории Шенгенского пространства. Согласно визовому кодексу требование о наличии транзитной визы через аэропорт предъявляется лишь к гражданам ограниченного круга государств, являющихся источником повышенной иммиграционной опасности. Перечень указанных государств приведен в приложении IV к визовому кодексу.

Особым видом Шенгенской визы является виза с ограниченной территориальной сферой действия (the visa with limited territorial validity). Такая виза может быть выдана в исключительных случаях, когда иностранец не удовлетворяет некоторым условиям условий въезда, а одно из государств-членов Шенгенского пространства посчитает необходимым выдать данному иностранцу визу по гуманитарным соображениям, в национальных интересах или в силу международных обязательств. В данном случае такой иностранец обязан въехать и выехать с территории Союза только через то государство, которое выдало ему визу с ограниченной территориальной сферой действия. Такая виза не предоставляет ему право пересекать внутренние границы сообщества с целью посещения других стран.

Исходя из статьи 25 Визового кодекса можно выделить три основных случая, когда государства-члены ЕС могут принимать решения о выдачи визы с ограниченной территориальной сферой действия:

1. Иностранец не соответствует условиям въезда, указанным в статье 6 Шенгенского кодекса о границах либо в отношении его въезда имеются возражения со стороны одного или несколько государств-членов ЕС в порядке статьи 22 Визового кодекса (статья 25 (1(a));

2. Иностранец обращается за новой визой в течение шестимесячного периода, в рамках которого он уже использовал свое право пребывания на территории Шенгенского пространства в течение 90 дней (статья 25 (1(b));

3. Иностранец обладает проездным документом (паспортом), который не признается всеми государствами-членами ЕС (статья 25 (3).

Действующее визовое законодательство ЕС содержит механизм продления единой визы, регулируемый в соответствии со статьей 33 Визового кодекса. Продление визы осуществляется уполномоченными национальными органами путем вклеивания в паспорт иностранца новой визовой марки. Орган, уполномоченный решать вопросы о продлении действия визы, определяется национальным законодательством, каждое государство-член обязано сообщить Комиссии перечень таких органов.

Визы для пребывания на территории одного из государств Шенгенского пространства на срок свыше трех месяцев являются национальными визами, которые выдаются на основе национального законодательства. Государства самостоятельно устанавливают порядок и условия выдачи национальных виз.

За выдачу визу установлен стандартный визовый сбор в размере 60 евро. Проект регламента от 14.03.2018 года об изменении Визового кодекса[278] предусматривает увеличение стандартного визового сбора с 60 евро до 80 евро, кроме того устанавливается специальный порядок пересмотра размера визового сбора с учетом инфляции и иных объективных данных (статья 16).

Проект регламента от 14.03.2018 года устанавливает т.н. специальный усиленный порядок выдачи виз гражданам третьих стран, которые отказываются от сотрудничества с ЕС в рамках соглашений о реадмиссии и не принимают своих граждан, незаконно находящихся на территории ЕС. Перечень таких стран будет определяться Комиссией в соответствии с делегированным актом на основе объективных критериев. В отношении таких граждан подлежат применению специальный порядок выдачи виз, предусматривающий, в частности, расширенный перечень подтверждающих документов для получения виза, увеличенный размер визового сбора, увеличенный срок рассмотрения визового ходатайства, исключение возможности для выдачи многократных виз и т.д.

---

[278] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 252 final 2018/0061 (COD). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf (дата обращения 30.08.2018)

Данное предложение носит спорный характер, поскольку ограничительные меры подлежат применению в отношении рядовых граждан, в то время как ответственность за невыполнение обязательств в рамках соглашений о реадмиссии несут государственные структуры. Таким образом, в данной ситуации проявляется внешнеполитическая тактика ЕС, связанная с желанием воздействовать на политические институты через рядовых граждан. Думается, что в данной части проект регламента не в полной мере соответствует принципу равенства, предусмотренного статьей 2 ДЕС.

По общему правилу, выдача шенгенских виз осуществляется консульскими службами того государства, которое является основным местом назначение. При этом согласно статье 5 Визового кодекса установлены основные критерии определения государства, ответственного за выдачу визы.

В частности, основным местом назначения является государство, которое указано заявителем в качестве единственной цели поездки. Если иностранец намеревается посетить несколько государств, входящих в Шенгенское пространство, учитывается продолжительность каждого визита, их цель и т.д. Если же государство, являющееся главным местом назначения, определить невозможно, то ответственность за решение вопроса о выдачи Шенгенской визы возлагается на государство первого въезда. Аналогично определяется компетентное государство в случае решения вопроса о выдаче транзитной визы.

В соответствии с проектом регламента от 14.03.2018 года положения, касающиеся определения государства, ответственного за выдачу визы в случае посещения иностранцем нескольких стран ЕС, подлежат корректировке (статья 5). Если ныне действующая редакция предусматривает два критерия: цель визита и продолжительность пребывания, то новая редакция сохраняет только один критерий – продолжительность пребывания.

Учитывая современный уровень международных отношений вполне очевидно, что не все государства-члены ЕС имеют консульские представительства во всех государствах мира, если даже в том или ином

государстве имеется консульская служба государства-члена, то не всегда обеспечивается достаточный территориальный охват.

По этой причине Визовый кодекс предусматривает положения, направленные на расширение возможностей граждан третьих стран получать шенгенские визы и оптимизацию труда самих консульских служб посредством равномерного распределения труда.

Программы сотрудничества по визовым вопросам можно разделить на две группы: программы сотрудничества государств-членов ЕС по линии консульских учреждений; программы сотрудничества с негосударственным коммерческими организациями.

Визовый кодекс содержит достаточно широкие возможности для сотрудничества государств-членов в вопросах выдачи шенгенских виз. Можно выделить три основных формы сотрудничества:

1. Передача полномочий по выдаче виз. В соответствии со статьей 8 Визового кодекса одно государство-член, не имеющее консульских учреждений в третьей стране либо имеющее недостаточное количество консульских учреждений, может делегировать полномочия по выдаче виз другому государству-члену ЕС на основе соответствующего соглашения. В этом случае государства-члены определяют объем полномочий, которые будут осуществляться другим государством-членом, условия, длительность и т.д. Необходимо отметить, что возможность сотрудничества государств-членов по вопросам выдачи виз предусмотрена также Конвенцией о консульских сношениях[279].

2. Совместное размещение консульских служб (co-location system). В силу данной формы сотрудничества (статья 41 (1) Визового кодекса) сотрудники консульской службы одного государства-члена ЕС располагаются и выполняют свои функции по приему документов и выдаче виз в консульском учреждении другого государства-члена ЕС.

---

[279] Венская конвенция о консульских сношениях, Вена, 24.04.1963 г.// Сборник международных договоров СССР, М., 1991 г., вып. XLV, с. 124

3. Единый центр по приему ходатайств (Common Application Centre). В силу статьи 41 (2) Визового кодекса штат консульских служб одного или нескольких государств-членов ЕС располагается в одном помещении, где в полном объеме осуществляют функции по выдачи шенгенских виз для посещения участвующих в данном проекте государств. В данном случае участвующие государства-члены ЕС определяют продолжительность данного проекта порядок финансирования и т.д., при этом должно быть определено одно государство, которое будет формально нести ответственность за решение организационных вопросов и осуществление дипломатических контактов со страной размещения. Первый такой центр был открыт 26 апреля 2007 года в Кишиневе (Республика Молдова), в работе которого принимали участие 13 государств-членов ЕС[280]. В мае 2008 года Единый центр по приему ходатайств с участием Франции, Германии и Италии открыт в Дубае[281]. Единые центры виз могут быть открыты также и на территории государств-членов ЕС. 1 мая 2008 года визовый центр был открыт в Любляне (Словения)[282].

Вторая группа программ предусматривают сотрудничество с негосударственными коммерческими организациями. Визовый кодекс предусматривает две формы такого сотрудничества: сотрудничество с внешними обслуживающими организациями (External Service Providers) и сотрудничество с коммерческими посредниками (Commercial Intermediaries). Смысл такого сотрудничества состоит в том, что консульства передают часть своих функций негосударственным организациям, зарегистрированным и действующим на территории соответствующего консульского округа. Указанные организации осуществляют свою деятельность на коммерческой основе, иными словами, заявитель помимо визового сбора уплачивает также дополнительный сервисный сбор за услуги данной организации.

---

[280] Официальный сайт единого визового центра в Кишиневе, http://www.cac.md/index_ru.html (дата обращения 30.08.2018)

[281] New visa application centre for french, german and italian consulates. URL: http://www.encyclopedia.com/doc/1P2-16342678.html (дата обращения 20.08.2018)

[282] Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia// http://www.mzz.gov.si/en/visa_information/common_application_centre_cac_ljubljana/ (дата обращения 15.09.2018)

Внешняя обслуживающая организация представляет собой компанию, которой одно или несколько консульств государств-членов ЕС предоставила ряд своих функций по сбору документов на выдачу виз, включая биометрические данные, а также по выдаче паспортов с готовыми визами.

В настоящее время соответствующие внешние обслуживающие организации, чаще всего именуемые визовыми центрами, созданы во многих крупных городах. В случае создания визового центра и делегирование ему соответствующих полномочий заявители не лишены возможности обращаться за визой непосредственно в консульство, однако на практике это сделать достаточно сложно.

Сотрудничество с коммерческими посредниками имеет несколько иной характер. В отличие от внешних обслуживающих организаций коммерческие посредники выполняют функции по сбору документов и данных (кроме биометрических данных), пересылке их в консульства, у которых они прошли аккредитацию, и выдачу заявителям готовых документов (статья 45 Визового кодекса). Иными словами, объем полномочий у коммерческих посредников меньше, чем у внешних обслуживающих организаций. Как правило, деятельность коммерческих посредников более востребована в регионах, где отсутствуют соответствующие консульские учреждения. При этом обращение к коммерческому посреднику является альтернативой обращения напрямую в консульство.

В отдельных случаях в отступление от общих правил, шенгенская виза может быть выдана иностранцу соответствующими пограничными службами в пунктах пропуска. В силу статьи 35 Визового кодекса в исключительных случаях иностранцу может быть выдана на внешних границах виза для краткосрочного пребывания или транзитная виза на срок пребывания не более 15 дней, если такой иностранец удовлетворяет трем условиям:

а) иностранец соответствует условиям въезда, изложенным в статье 5 Шенгенского кодекса о границах;

b) иностранец не имел возможности заранее обратиться за визой и, может предъявить документы, подтверждающие реальное существование непредвиденных и настоятельных причин для въезда;

c) возврат иностранца в свою страну происхождения или проживания, или его транзит через территорию третьего государства признан гарантированным.

Согласно проекту регламента от 14.03.2018 года[283] введены принципиально новые правила, позволяющие государствам-членам выдавать визы в пунктах пропуска иностранным гражданам, прибывающим на срок до 7 дней с целью туризма (статья 63a).

Как уже отмечалось выше, условия выдачи шенгенской визы во многом определены условиями въезда иностранца, перечисленными в статье 6 Шенгенского кодекса о границах. Вместе с тем, между указанными понятиями существует определенные отличия. В первую очередь, следует сказать, что условия въезда касаются всех без исключения иностранцев, а условия выдачи виз – только тех иностранцев, которые являются субъектами разрешительного порядка въезда. Выдача визы представляет собой особое решение компетентного органа о предоставлении разрешения на въезд в страну, а фактический въезд на территорию Шенгенского пространства выступает следствием решения пограничных служб о разрешении пересечь границу в конкретное время и конкретном месте на основании предварительно выданного разрешительного документа (визы). Наконец, оба эти понятия имеют свою нормативную базу: условия въезда регламентируются статьей 6 Шенгенского кодекса о границах, а условия выдачи визы – соответствующими статьями визового кодекса. Поэтому условия выдачи Шенгенской визы отчасти отличаются от условий въезда иностранца.

Решение об отказе в выдаче визы может быть оспорено в порядке, установленным национальным законодательством (статья 32). Проект регламента от 14.03.2018 года конкретизирует правила, касающиеся обжалования решения об

[283] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 252 final 2018/0061 (COD). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

отказе в выдачи визы. С учетом решения Суда ЕС по делу С 403/16[284] новая редакция Визового кодекса обязывает компетентные органы предоставлять детальную информацию, касающуюся процедуры обжалования и судебной защиты.

§2.4. Иммиграционное законодательство ЕС

Применительно к ЕС миграция может быть рассмотрена в двух смыслах: внутрисоюзная миграция и международная миграция.

Внутрисоюзная миграция предполагает свободное передвижение граждан ЕС и членов их семей в рамках института гражданства (свобода передвижения граждан) и в рамках внутреннего рынка (свободы передвижения трудящихся). При этом с точки зрения права ЕС граждане Союза, проживающие на территории другого государства-члена, не рассматриваются в качестве мигранта, поскольку законодательство ЕС гарантирует им равные права с гражданами принимаюей страны.

Международная миграция является предметом регулирования законодательства о свободе передвижения лиц в рамках ПСБП. При этом законодательство ЕС регулирует отношения, связанные с въездом иностранцев на территорию Союза (иммиграция в ЕС).

По состоянию на 2018 году население ЕС составило около 511 млн. человек, согласно прогнозам специалистов Евростата население ЕС будет расти вплоть до 2045 года, а затем начнет снижаться[285].

При этом иммиграция является главным фактором, обеспечивающим на сегодняшний день рост населения ЕС. Иными словами, демографическое

[284] Case C-403/16. Judgment of the Court (First Chamber) of 13 December 2017. Soufiane El Hassani v Minister Spraw Zagranicznych. Request for a preliminary ruling. URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CJ0403&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения: 23.08.2018)
[285] Eurostat. Population (Demography, Migration and Projections)//URL:http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/statistics-illustrated (дата обращения 15.09.2018)

развитие ЕС во многом зависит от внешней иммиграции. В связи с этим, иммиграционная политика занимает особое место в деятельности ЕС.

Как справедливо отмечает проф. Ю.А. Борко «международная миграция и её будущее в Европе превратилась в острейшую и долговременную проблему, в решении которой Евросоюзу предстоит сыграть первую роль. Конкретным импульсом к её обострению стал быстрый рост нелегальной иммиграции, угрожающий подорвать налаженную систему регулирования легальной иммиграции в страны ЕС»[286].

В соответствии со статьей 79 ДФЕС ЕС развивает общую иммиграционную политику, направленную на обеспечение эффективного управления иммиграционными потоками, справедливого отношения к гражданам третьих стран, легально находящихся на территории Союза, а также на предотвращение и борьбу с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

С учетом положений части 2 указанной статьи иммиграционную политику ЕС можно поделить на четыре основные сферы:

- Условия въезда и пребывания иностранцев, а также условия выдачи виз для долгосрочного пребывания и видов на жительство;
- Определение правового статуса иностранного гражданина, законно проживающего на территории государств-членов, а также условия свободы передвижения указанного гражданина по территории ЕС;
- Вопросы нелегальной иммиграции и незаконного пребывания, включая вопросы выдворения лиц, проживающих на территории ЕС без законных оснований;
- Вопросы борьбы с торговлей людьми, в особенности женщинами и детьми.

Кроме того, отдельное место в рамках иммиграционной сферы занимает политика по интеграции иммигрантов в принимающее сообщество (часть 4 статьи 79 ДФЕС).

---

[286] Борко Ю.А. Европейский Союз в XXI веку: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. – 2015. – № 3 (63). С. 12.

На сегодняшний момент количество и характер нормативно-правовых актов, принятых институтами ЕС в области иммиграции, дает основание говорить о формировании в рамках правовой системы ЕС отдельного института права – иммиграционного законодательства ЕС. Более того, в последние годы в научный лексикон входит такое понятие, как «миграционное право ЕС»[287].

Проблеме правового регулирования миграционных потоков в ЕС была посвящена одноименная монография Е.Н. Егоровой, по мнению которой миграционное право ЕС представляет собой систему юридических норм, направленных на регулирование всех аспектов перемещения лиц (граждан ЕС и граждан третьих стран), а также вопросов управления внешними границами[288]. Таким образом, Е.Н. Егорова относит к миграционному праву ЕС в том числе правовое регулирование свободы передвижения работников в рамках внутреннего рынка (внутренняя миграция ЕС).

Такого же мнения придерживается проф. А.О. Четвериков, который относит к предмету правового регулирования миграционного права ЕС отношения, связанные с внутренней и внешней миграцией в ЕС[289].

С точки зрения социологии квалификации внутренней миграции в качестве одного их направлений миграционных потоков ЕС представляется обоснованным. Однако с правовой точки зрения с данной позицией трудно согласиться, поскольку право ЕС не предусматривает существенных различий в режиме въезда и пребывания на территории стран ЕС между лицами, имеющими гражданство разных государств Союза. Наоборот, право ЕС гарантирует гражданам ЕС свободное передвижение по территории Союза и отсутствие какой-либо дискриминации в отношении режима въезда и пребывания по признаку национальной принадлежности. Таким образом, включение в понятие «миграционное право ЕС» т.н. внутренней миграции представляет собой необоснованно расширительное толкование данного понятия. Очевидно то, что миграционное право ЕС целиком выступает компонентом ПСБП.

---

[287] Четвериков А.О. Миграционное право Европейского союза. Учебник. М., Проспект, 2018. 338 с.
[288] Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова. М.: МГИМО-Универсситет, 2018. 13 с.
[289] Четвериков А.О. Миграционное право Европейского союза. Учебник. М., Проспект, 2018. С. 8.

При этом необходимо отметить то, что в рамках ПСБП понятие «миграционное право ЕС» также может быть использовано в двух смыслах: узком и широком. Согласно узкой трактовке миграционное право охватывает только собственно иммиграционную политику Союза (статья 79 ДФЕС). В широком смысле миграционное право ЕС включает в себя все положения, связанные со свободой передвижения лиц, включая вищовую политику, пограничный контроль, предоставление убежища и собственно иммиграционную политику (статьи 77-80 ДФЕС).

Исходя из статьи 79 ДФЕС следует то, что иммиграционная политика реализуется преимущественно посредством гармонизации национального законодательства. Следовательно, основным источником права в иммиграционной политики является директива. В этой связи следует согласиться с Л.С. Биссон о том, что в рамках ЕС реализуется не единая, а общая иммиграционная политика[290].

История.

В течение длительного времени сотрудничество стран ЕС в области иммиграционной политики строилась преимущественно на межправительственной основе. Потому процесс формирования миграционного законодательства ЕС всегда отставал от процесса создания единой визовой политики. Характерно, что Шенгенские соглашения не содержали каких-либо существенных положений, касающихся создания единой иммиграционной политики ЕС.

Принятый в 1992 г. Маастрихский договор[291] заложил основы для создания и дальнейшего развития иммиграционной политики ЕС. В соответствии со статьей К.1 ДЕС (в редакции Маастрихтского договора) иммиграционная политика и политика, связанная с предоставлением убежищ были включены в область общих интересов стран-членов ЕС. Вместе с тем, политика в области миграции по-прежнему осуществлялась на межправительственной основе.

---

[290] Биссон, Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты: дис. … канд. полит. наук: 23.00.04 / Любовь Сергеевна Биссон. – Москва, 2015. С. 20.

[291] Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112

После вступления в силу Амстердамского договора[292] (1 мая 1999 г.) миграционная политика ЕС получила импульс для дальнейшего развития. Положения, касающиеся иммиграционной политики, были включены в текст договора, учреждающего Европейское Сообщество. Иными словами, с 1 мая 1999 г. иммиграционная политика и политика в области предоставления убежищ перестали существовать в качестве объекта межправительственного сотрудничества и полностью вошли в компетенцию Европейских Сообществ, т.е. были интегрированы в институциональный механизм первой опоры. Однако отдельные вопросы иммиграционной политики, в частности, касающиеся борьбы с нелегальной иммиграцией, оставались в третьей опоре ЕС, т.е. в рамках межправительственного сотрудничества.

Как было отмечено выше, Амстердамский договор дал необходимый импульс для дальнейшего развития иммиграционной политики ЕС, однако контуры ее были заложены в ходе саммита Европейского Совета в Тампере 15-16 октября 1999 года, по результатам которого была принята программа действий на следующие пять лет, получившая название «Вехи Тампере» (Tampere Milestones).[293] Указанная программа определила основные элементы будущей общей иммиграционной политики ЕС.

В соответствии с Планом Тампере иммиграционная политика ЕС должна базироваться на трех основных элементах:

- Развитие сотрудничеств со странами – донорами иммиграции, а также со странами транзита. Указанное сотрудничество должно включать в себя совместные действия по борьбе с нелегальной иммиграцией, возвращению нелегальных иммигрантов, оказание содействие странам донорам иммиграции в повышении жизненного уровня, появлению новых рабочих мест с тем, чтобы минимизировать поток иммигрантов в страны ЕС.

---

[292] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144

[293] Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, URL: http://presidency.finland.fi/doc/liite/treconen.rtf (дата обращения 31.10.2018)

- Обеспечение справедливого обращения с иммигрантами, проживающими в странах ЕС на законных основаниях с тем, чтобы по возможности приблизить их правовой статус к правовому статусу граждан ЕС. Европейский Совет призвал также обеспечить сближение национального законодательства, касающегося условий приема иммигрантов.

- Проведение более эффективного управления иммиграционными потоками, обеспечивающего баланс между гуманитарными и экономическими аспектами иммиграции. Данный элемент включает в себя также проведение совместно со странами донорами иммиграции информирования граждан указанных стран о возможностях переселения на законных основаниях в страны ЕС. Европейский Совет подчеркнул необходимость осуществления более эффективного сотрудничества между странами – членами ЕС в области управления и охраны границ, а также скорейшего заключения с соответствующими странами соглашений о реадмиссии.

22 ноября 2000 г. Европейская комиссия подготовила сообщение для Совета ЕС и Европейского парламента об иммиграционной политики Европейского Сообщества.[294] Основная цель указанного документа состояла в обеспечении реализации положений программы Тампере, а именно, построение единой иммиграционной политики в рамках ЕС. По мнению Европейской Комиссии иммиграционная политика ЕС должна базироваться во-первых, на признании необходимости дальнейшего приема иммигрантов, и во-вторых, на том, чтобы данная политика давала максимальный эффект как для ЕС, так и для самих иммигрантов и стран – доноров.

Следующей вехой в развитии иммиграционной политики ЕС явилось принятие в ноябре 2004 г. Гаагской программы[295], которая определила направления развития политики в области юстиции и внутренних дел на следующие пять лет.

---

[294] Communication from the Commission of the European Communities to the Council and the European Parliament on a community immigration policy, Brussels, 22.11.2000, COM(2000) 757 final// http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0757en01.pdf

[295] The Hague Programme. Strengthening freedom, security and justice in the European Union. Presidency Conclusion – Brussels, 4/5 November 2004//www.statewatch.org/news/2004/nov/hague-programme-final.pdf

Одной из достижений Гаагской программы явилось распространение на иммиграционную политику процедуры квалифицированного голосования в Совете[296].

На протяжении первого десятилетия XXI века проблема иммиграции неоднократно обозначалась в качестве приоритетной.

5 декабря 2007 года Комиссия подготовила сообщение «Навстречу общей иммиграционной политике».[297] Задача Комиссии состояла в том, чтобы расставить акценты анонсированной в Тампере иммиграционной политики ЕС с учетом уже реализованных мер. В качестве основных проблем были обозначены: легальная иммиграция, интеграция легальных иммигрантов в принимающее сообщество, борьбы с незаконной иммиграцией и развитие сотрудничества с третьими странами. Данное сообщение комиссии должно было сыграть роль некого толчка для дальнейшего развития иммиграционной политики Союза.

В сентябре 2008 года Совет по инициативе Франции подготовил программу развития иммиграционной политики «Европейский Пакт по иммиграции и убежищу» (European Pact on immigration and asylum)[298], который был утвержден главами 27 государств-членов ЕС в ходе саммита Европейского Совета 16 октября 2008 года в Брюсселе.[299]

Пакт по иммиграции 2008 года представляет собой межправительственный документ, имеющий в качестве адресатов, главным образом, не Союз, а государства-члены ЕС. Именно они должны реализовывать основную массу мероприятий, заложенных в Пакте. В связи с этим, Пакт 2008 можно квалифицировать как неформальное соглашение между государствами-членами ЕС о том, каким образом они будут осуществлять иммиграционную политику.

---

[296] 2004/927/EC: Council Decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty, Official Journal L 396 , 31/12/2004 P. 0045 - 0046

[297] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 December 2007 - "Towards a Common Immigration Policy" [COM(2007) 780 final] // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:EN:PDF

[298] European Pact on immigration and asylum, 13440/08. Brussels, 24 September 2008, URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT (дата обращения 15.09.2018)

[299] The Presidency Conclusions. The European Council, Brussels, 15/16 October 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf (дата обращения 15.09.2018)

Следующий этап развития иммиграционной политики ЕС следует связывать со вступлением в законную силу Лиссабонского договора и принятием для реализации его положений Стокгольмской программы развития ПСБП[300].

Правовой основой Стокгольмской программы послужили положения статьи 68 ДФЕС, согласно которой Европейский Совет определяет стратегический план законодательной и текущей деятельности в области пространства свободы, безопасности и правосудия. По мнению проф. О.Ю. Потемкиной Стокгольмская программа сделала акцент на обеспечение принципа солидарности государств-членов при реализации иммиграционной политики[301].

В области иммиграционной политики Стокгольмская программа сконцентрировалась на трех основных темах: каждое государство самостотельно должно определять свою потребность в иммигрантах; усиление сотрудничество государств-членов в области борьбы с незаконной иммиграцией; развитие сотрудничества со странами – донорами и транзита иммиграции.[302]

Важным моментом в программе является то, что легальным иммигрантом согласно решению Европейского Совета до 2014 года должен быть предоставлен правовой статус, т.е. совокупность прав и обязанностей, сопоставимый с правовым статусом граждан ЕС. Данная задача полностью согласовывается с нормой, содержащейся в части 2(a) статьи 79 ДФЕС.

Наконец, Европейский Совет признал необходимым провести консолидацию правовых актов в области иммиграционной политики. В целом, можно отметить то, что Стокгольмская программа содержала в себе достаточно конкретные мероприятия и весьма осторожные цели. То, что данная проблема не теряет актуальности обусловлено двумя главными причинами: возрастающий уровень иммиграции, в том числе нелегальной и отсутствие у ЕС существенных результатов в данной области.

---

[300] The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizen, Brussels, 2 December 2009//http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[301] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М., 2011. С.58.

[302] Migration News, January 2010 Volume 17 Number 1, EU: Stockholm, Population, Discrimination, URL:http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3573_0_4_0 (дата обращения 15.09.2018)

Анализ программы позволяет сделать вывод о том, что в ЕС произошло некоторое смещение акцента в иммиграционной политике в сторону внешнего измерения. Ярким свидетельством этого служит вывод Европейского Совета о том, что иммиграционная политика должна стать неотъемлемой частью вновь формируемой внешней политике ЕС.

Четвертый этап в развитии иммиграционного законодательства ЕС связывается с Европейским миграционным кризисом 2015 года. Указанный кризис выявил целый ряд системных ошибок в области управления миграционными потоками, а также в иных областях ПСБП, которые требовали адекватной реакции. Фактически данный кризис повлек за собой необходимость не только пересмотра отдельных законодательных инструментов, но и пересмотр всей политики в области ПСБП.

Отправной точкой четвертого этапа развития миграционной политики следует назвать Сообщение Европейской Комиссии от 13.05.2015 г., получившее название «Европейская повестка дня по миграции»[303]. Комиссия определила ряд законодательных и иных мер, которые должны способствовать более эффективной реализации иммиграционной политики, как в сфере легальной иммиграции, так и в сфере предотвращения нелегальной иммиграции.

На сегодняшний момент развитие иммиграционной политики ЕС во многом обусловлено последствиями миграционного кризиса 2015 года, а текущие инициативы в указанной области направлены на адаптацию иммиграционной политики новым вызовам.

Традиционно, иммиграционная политика ЕС подразделяется на два основных направления.

Первое направление – это регулирование легальной иммиграции, т.е. обеспечение эффективного управления иммиграционными потоками и интеграции иммигрантов в принимающее сообщество.

---

[303] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions A European Agenda on Migration// URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

Второе направление – противодействие нелегальной иммиграции. Задача ЕС в данной сфере состоит в том, чтобы максимально снизить уровень нелегальной иммиграции посредством предотвращения несанкционированного въезда, обеспечения высылки нелегалов, а в некоторых случаях предоставление лицам, готовым нелегально въехать в ЕС, возможности воспользоваться законными каналами.

Однако при реализации иммиграционной политики ЕС указанные направления не могут реализовываться автономно, поскольку осуществление любой меры в области борьбы с нелегальной иммиграцией оказывает непосредственное воздействие на легальную иммиграцию и наоборот.

Правовое регулирование легальной иммиграции в ЕС.

Легальная иммиграция представляет собой въезд и проживание граждан третьих стран на территорию ЕС на основании специальных разрешений, выданных в установленном законом порядке.

В настоящий момент проблемы регулирования легальной иммиграции приобретают особое значение в свете того, что именно эффективное управление легальной иммиграции является ключом для разрешения миграционного кризиса. Именно по этой причине в последнее время в рамках преодоления имиграционного кризиса Европейская Комиссия уделяет большое внимание расширению возможностей для легального въезда в ЕС[304].

Анализ правоприменительной практики в области легальной иммиграции, а также соответствующих положений частей 2 и 4 статьи 79 ДФЕС позволяет выделить три ключевых направления политики ЕС в области легальной иммиграции.

1. Регулирование общих вопросов, касающихся условий въезда, дальнейшего проживания иностранных граждан и их правового статуса на территории ЕС.

---

[304] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy. A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018. Brussels, 12.9.2018 COM(2018) 635 final. URL: http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2018)635-Enhancing%20legal%20pathways%20to%20Europe.PDF (дата обращения 15.09.2018)

2. Регулирование отдельных видов легальной иммиграции.

3. Политика по интеграции иммигрантов в принимающее сообщество, которая по общему правилу не допускает возможность гармонизации национального законодательства.

Регулирование общих вопросов, касающихся условий въезда, дальнейшего проживания иностранных граждан и их правового статуса на территории ЕС.

Система правового регулирования ЕС общих вопросов въезда и проживания иностранных граждан на территории стран ЕС представлена двумя основными директивами: директива № 2003/109/ЕС о статусе лиц, имеющих право на долгосрочное проживание (Long-Term Residents Directive)[305] и директива № 2011/98/EU о едином разрешении (Single Permit Directive)[306].

Директива № 2003/109/ЕС регулирует отношения, связанные с условиями предоставления и лишения вида на жительство, объемом прав и обязанностей такого лица, а также условиями проживания на территории других государств-членов ЕС, отличных от того, где получен вид на жительство.

Для приобретения указанного статуса иностранец должен проживать на территории ЕС свыше пяти лет, иметь постоянный заработок и медицинское страхование. В случае удовлетворения указанным условиям иностранец вправе обратиться за выдачей ему вида на жительство. Срок действия указанного документа составляет пять лет и подлежит автоматической пролонгации. Таким образом, иностранный гражданин, получивший указанный статус, получает право постоянного проживания на территории ЕС. Статус лица, постоянно проживающего на территории ЕС, предоставляет его обладателю широкий круг прав, сопоставимый со статусом гражданина ЕС. В частности, иностранцу предоставлено право свободно передвигаться по территории ЕС, осуществлять трудовую деятельность, в том числе в других странах ЕС и т.д. При этом

[305] Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents//OJ L 016 , 23/01/2004 P. 0044 - 0053

[306] Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State
OJ L 343, 23.12.2011, p. 1–9

указанные права распространяются также на членов семьи иностранного гражданина.

Директива № 2011/98/EU устанавливает общие рамки процедуры рассмотрения и выдачи единого разрешения на проживание с правом осуществления трудовой деятельности. Указанная директива имеет общее применение и распространяется на случаи привлечения иностранных работников как в соответствии с законодательством ЕС, так и согласно национальному законодательству.

В соответствии с рассматриваемой директивой единое разрешение представляет собой разрешение на проживание, выданное согласно регламенту Совета № 1030/2002[307], содержащее отметку о разрешении на работу. Порядок, предусмотренный директивой № 2011/98/EU, не распространяется на сезонных работников и работников в рамках внутрикорпоративных перемещениях.

Регулирование отдельных видов легальной иммиграции.

По мнению проф. Л.Л. Рыбаковского «по целям миграция подразделяется на экономическую (трудовую и коммерческую) и учебную. Сюда же относится и миграция с целью воссоединения и создания семей, миграция в связи с отдыхом и туризмом, религиозная миграция (паломничество), миграция в связи с ведением традиционного хозяйства (кочевничество)»[308]. При этом в современном обществе преобладает экономическая миграция.

Проф. Л.Л. Рыбаковский полагает, что «в экономической миграции выделяется два основных подвида – трудовая и коммерческая. Трудовая миграция представляет собой перемещения занятого населения, связанные с переменой места работы. Коммерческая миграция связана не с продажей своего труда, а с осуществлением предпринимательской деятельности»[309]. Разновидностью коммерческой миграции является миграция самозанятых работников, которая выступает предметом правового регулирования на национальном уровне в ряде государств-членов ЕС.

---

[307] Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, OJ L 157, 15.6.2002, p. 1–7

[308] Практическая демография /Под редакцией Л.Л. Рыбаковского. — М.: ЦСП, 2005. — 187 с. С. 151

[309] Там же

Таким образом, экономическая миграция представляет собой особый вид, нуждающийся в специальном правовом регулировании. С учетом этого в зависимости от целей миграцию следует делить на экономическую и неэкономическую (миграцию, не связанную с осуществлением трудовой или иной экономической деятельности).

В свою очередь неэкономическая миграция подразделяется на следующие подвиды:

- Гуманитарная миграция. В данную группу входят иммигранты, в том числе беженцы и вынужденные переселенцы, которые приняли решение покинуть страну своего постоянного проживания вследствие тех или иных гуманитарных причин (война, национальные или религиозные конфликты и т.д.)
- Воссоединение семей. Данная группа включает в себя иммигрантов, приезжающих в страны ЕС с целью совместного проживания с членами своих семей – гражданами ЕС или лицами, имеющими право постоянного проживания в ЕС.
- Научно-образовательная иммиграция. Данная группа включает в себя иммигрантов, приезжающих в страны ЕС с целью учебы либо осуществления научной деятельности.

Помимо указанных видов можно также выделить религиозную, климатическую миграцию и т.д. Однако указанные виды далеко не всегда являются предметом правового регулирования.

Гуманитарная миграция является частью общей политики ЕС по предоставлению убежищ, которая выступает относительно самостоятельным направлением в рамках ПСБП. В связи с этим гуманитарная миграция не выступает предметом рассмотрения в рамках исследования легальной миграции.

Политика в области легальной иммиграции относится к смешанной компетенции ЕС, соответственно, отдельные вопросы могут регулироваться как на национальном уровне, так и на уровне ЕС.

При этом сфера правового регулирования ЕС может охватывать не все виды легальной иммиграции, а только те, которые представляют интерес для ЕС.

В настоящий момент объектом правового регулирования со стороны ЕС являются следующие виды легальной иммиграции: трудовая иммиграция; воссоединение семей; научно-образовательная иммиграция.

Трудовая иммиграция

Трудовая иммиграция представляет собой въезд иностранцев с целью осуществления легальной оплачиваемой трудовой деятельности. Регулирования доступа легальных иммигрантов на рынок труда стран ЕС представляет собой одну из ключевых сфер иммиграционной политики ЕС[310].

11 января 2005 года Европейская Комиссия подготовила Зеленую книгу, посвященную подходу ЕС к управлению экономической миграцией[311]. Цель указанной документа состояла в инициировании широкомасштабного обсуждения вопросов, связанных с разработкой единых норм, регулирующих вопросы трудовой миграции.

По мнению Европейской Комиссии развитие законодательства в сфере экономической иммиграции должно осуществляться поэтапно. Кроме того, Европейская Комиссия поставила вопрос об актуальности принципа «Приоритета Сообщества» (Community preference), согласно которому прием новых экономических иммигрантов конкретным государством-членом возможно лишь в случае, если вакантные должности не могут быть заняты гражданами данного государства, другими гражданами ЕС, а также уже легально находящимися на территории ЕС гражданами третьих стран.

Основное внимание ЕС в области трудовой миграции было сконцентрировано на трех основных направлениях: иммиграция высококвалифицированных работников; иммиграция сезонных работников и внутрикорпоративная иммиграция граждан третьих стран.

Высококвалифицированные иммигранты.

Ключевым актом в области регулирования труда высококвалифицированных специалистов является директива № 2009/50/ЕС,

---

[310] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М., 2011. С.119.
[311] Green Paper on an EU approach to managing economic migration /* COM/2004/0811 final */ URL: http:// http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0811en01.pdf, (дата обращения 15.09.2018).

касающаяся условий въезда и пребывания иностранцев с целью трудоустройства для выполнения высококвалифицированной работы (директива о голубой карте ЕС (EU Blue Card Directive).[312] Тем самым, ЕС ввел т.н. Европейскую систему голубых карт. Основная цель новой системы состояла в повышении уровня высококвалифицированных иммигрантов посредством предоставления им более привилегированных условий въезда и пребывания. По сравнению со странами Северной Америки, где доля высококвалифицированных иммигрантов составляет соответственно 3% (США) и 7% (Канада), в ЕС такой уровень составлял всего 1,7%.[313] Директива вступила в силу 19 июня 2009 года, а для государств был установлен двухлетний срок для имплементации его положений (19.06.2011 года).

Основная цель директивы о голубой карте состоит в том, чтобы создать в рамках ЕС общую систему трудоустройства иностранных высококвалифицированных специалистов. Для указанной категории иностранных работников устанавливается специальный порядок трудоустройства и осуществления трудовой деятельности по сравнению с другими категориями иностранных работников. Для иностранных высококвалифицированных специалистов предусмотрен специальный статус, подтверждением которого выступает голубая карта ЕС. Срок действия голубой карт устанавливается каждым государством самостоятельно, при этом срок ее действия должен быть определен от одного до четырех лет. Важной особенностью голубой карты является то, что она позволяет ее обладателю свободно передвигаться по территории ЕС, и по истечении 18 месяцев пребывания в первой стране он вправе трудоустраиваться в любом государстве Союза.

Необходимо отметить то, что новая директива не приводит к замещению национального законодательства, касающегося трудовой иммиграции. Въезд иммигрантов по-прежнему находится в зоне ответственности государств-членов ЕС. Вместе с тем, директива создает дополнительные возможности иммигрантам для въезда и трудоустройства, поскольку владельцы голубых карт ЕС получают

[312] Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Official Journal L 155, 18.6.2009, p. 17–29
[313] The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent? By Elizabeth Collett, January, 2008, http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667 (дата обращения 21.09.2018)

возможность переехать в другую стану, минуя необходимые иммиграционные формальности. В 2016 году Комиссия подготовила новый проект директивы о голубой карте ЕС[314], который по состоянию на январь 2019 года находится в стадии обсуждения .

Сезонная иммиграция

По мнению проф. Л.Л. Рыбаковского «сезонная миграция представляет собой один из видов временной миграции, для которого характерно временное (сезонное) территориальное перемещение мигрантов. Сезонная миграция характерна главным образом для трудоспособного населения, которое перемещается к местам временной работы и жительства на срок обычно в несколько месяцев с сохранением возможности возвращения в места постоянного жительства»[315].

В теории сезонная миграция не ограничивается перемещение трудовых мигрантов, однако право ЕС регулирует ту часть сезонной миграции, которая связана с осуществлением трудовой деятельности.

Отдельное регулирование труда сезонных работников представляет собой распространенную практику в правовых системах различных государств[316]. Однако чаще всего такие нормы являются частью трудового законодательства.

С точки зрения права ЕС предметом правового регулирования являются не столько трудовые отношения, сколько порядок привлечения к указанным работам граждан третьих стран. Иными словами, нормы права ЕС о сезонных работниках являются частью не трудового, а миграционного права.

Базовым актом ЕС, регулирующим сезонную миграцию, является директива об условиях въезда и пребывания иностранных граждан для целей

---

[314] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment COM/2016/0378 final - 2016/0176 (COD). URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A378%3AFIN (дата обращения 15.09.2017).

[315] Демографический понятийный словарь / Под ред. Л.Л. Рыбаковского; Центр социального прогнозирования. М., 2003. С. 53 – 54.

[316] См. Шония Г.В. Понятие и правовое регулирование труда сезонных работников в России и за рубежом: сравнительный анализ // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 108.

выполнения сезонных работ (директива об иностранных сезонных работниках (Seasonal Workers Directive)[317].

Исходя из основных понятий, содержащихся в статье 3 указанной директивы под сезонной трудовой миграцией следует понимать временный въезд на территорию государств-членов граждан третьих стран, постоянно проживающих за пределами ЕС, с целью осуществления в рамках одного или нескольких фиксированных периодов трудовой деятельности, обусловленной сезонными факторами, когда потребность в рабочей силе значительно возрастает.

Максимальный период пребывания иностранного сезонного работника определяется государством и не может быть менее 5 и более 9 месяцев в течение 12-месячного периода. Директива устанавливает общие правила въезда на территорию ЕС иностранцев для осуществления сезонных работ, которые будут стимулировать иностранных работников выходить из теневого сектора сезонного трудоустройства. В частности, для получения разрешения на работу иностранный сезонный работник должен соответствовать четырем условиям: наличие трудового договора, наличие проездного документа (паспорта), наличие места жительства и наличие страховки.

После завершения трудовой деятельности иностранец обязан покинуть территорию ЕС, однако выполнение всех указанных формальностей дает такому иностранцу право на последующий въезд и сезонное трудоустройство в упрощенном порядке.

Внутрикорпоративная иммиграция

Внутрикорпоративная иммиграция представляет собой перемещение работников транснациональных корпораций, не являющихся гражданами ЕС, из одного подразделения, находящегося за пределами ЕС, в другое, расположенное на территории Союза. Политика ЕС направлена на регулирование вопросов въезда граждан третьих государств в порядке их перевода из другого подразделения компании, имеющей филиал на территории ЕС.

[317] Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. OJ L 94, 28.3.2014, p. 375–390

В мае 2014 года была принята директива об условиях въезда и проживания иностранных граждан в рамках внутрикорпоративных перемещений (директива о внутрикорпоративных перемещениях (Intra-Corporate Transferees Directive)[318].

Директива устанавливает общий порядок рассмотрения ходатайств и выдачи разрешений на внутрикорпоративное перемещение. В силу директивы государства-члены могут устанавливать упрощенный порядок выдачи таких разрешений в отношении отдельных транснациональных корпораций (групп компаний), которые удовлетворяют указанным в директиве условиям. К таким условиям относятся: стабильное финансовое положение, соблюдение налогового законодательства, соблюдение национальных и союзных норм при предыдущих перемещениях иностранных сотрудников и т.д.

Легальную иммиграцию, не связанную с трудоустройством, принято делить на две группы: воссоединение с семьей; научно-образовательная иммиграция.

Воссоединение семей.

Воссоединение семей в последние годы является одной из основных источников легальной иммиграции в ЕС.

Важнейшим актом в указанной области является директива Совета ЕС № 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение (директива о семейном воссоединении (Family reunification Directive)[319].

В соответствии со статьей 2 указанной директивы под семейным воссоединением понимается въезд и проживание членов семьи иностранного гражданина, законно и постоянно проживающего на территории ЕС, с целью сохранения семьи независимо от момента возникновения семейных отношений. Таким образом, указанная директива распространяется исключительно на членов семей лиц, не являющихся гражданами ЕС.

---

[318] Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. OJ L 157, 27.5.2014, p. 1–22

[319] Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification Official Journal L 251, 3.10.2003, p. 12–18

В связи с этим необходимо отметить, что понятие «семейное воссоединение» в праве ЕС значительно шире, чем то, которое содержится в рассматриваемой директиве.

Помимо семейного воссоединения иностранного гражданина, проживающего на территории ЕС, с членами своей семьи следует выделять также семейное воссоединение гражданина ЕС с членами его семьи, не имеющими гражданства Союза.

В этой связи Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) в деле «Жонесс (Jeunesse) против Нидерландов»[320] предложил следующую классификацию семейного воссоединение в рамках права ЕС.

1. Семейное воссоединение иностранного гражданина, законно проживающего на территории государств-членов ЕС, с членами семьи, не являющимися гражданами ЕС. Указанные отношения регулируются директивой о семейном воссоединении № 2003/86/ЕС.

2. Семейное воссоединение гражданина ЕС, проживающего в государстве-члене ЕС, гражданином которого он не является, с членами семьи – гражданами третьей страны. Данная ситуация регламентируется директивой Европейского парламента и Совета ЕС от 29 апреля 2004 г. № 2004/38/ЕС «О праве граждан ЕС и членов их семей свободно передвигаться и проживать в границах государств - членов ЕС».

3. Семейное воссоединение гражданина ЕС, проживающего на территории государства-члена ЕС своей гражданской принадлежности, с членами своей семьи из третьей страны. Данная категория семейного воссоединение относится к компетенции государств-членов ЕС и не подпадает под действие указанных выше директив.

Воссоединение семей в рамках директивы № 2003/86/ЕС представляет собой достаточно сложный процесс, в котором участвуют две стороны: Поручитель (sponsor) – иностранный гражданин, законно проживающий на

---

[320] Case of Jeunesse v. The Netherlands (Application no. 12738/10) Judgment Strasbourg 3 October 2014. URL:http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["Jeunesse v. The Netherlands (дата обращения 15.09.2018)

территории ЕС и желающий обеспечить въезд и проживание с ним членов его семьи. Вторая сторона – члены семьи поручителя, постоянно проживающие на территории третьей страны.

Директива № 2003/86/ЕС выделяет три основные группы членов семей, имеющих право на воссоединение: супруги, несовершеннолетние дети, иные члены семьи (неженатые (незамужние) совершеннолетние дети, родители или внебрачные супруги, т.е. лица, живущие в незарегистрированном браке). При этом право на воссоединение семей для третьей группы носит факультативный характер, государства-члены ЕС вправе, но не обязаны предоставлять указанным лицам право на семейное воссоединение. Для каждой из указанных категорий установлен особый порядок для получения разрешения на въезд и проживание

Директива № 2003/86/ЕС устанавливает общие требования к условиям и процедуре воссоединения семей. В соответствии с указанной директивой по общему правилу иностранец, получивший вид на жительство на срок не мене одного года, получает также разрешение на переезд к нему членов его семьи.

Научно-образовательная миграция.

Первоначально в области научно-образовательной миграции действовали две директивы, регулирующие отношения соответственно в области научной миграции[321] и в области образовательной миграции[322].

Указанные директивы имели две основные цели: сокращение препятствий для въезда и пребывания студентов и научных сотрудников из третьих стран, а также предоставление им большей мобильности внутри ЕС.

Вместе с тем, Европейская Комиссия посчитала, что потенциал указанных правовых инструментов не был использован в полной мере[323]. В конечном итоге

---

[321] Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, Official Journal L 289 , 03/11/2005 P. 0015 - 0022

[322] Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23.12.2004, p. 12–18

[323] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Brussels, 28.9.2011, COM(2011) 587 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0587:FIN:EN:PDF (дата обращения 15.09.2018); Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third country nationals for the purposes of scientific research, Brussels, 20.12.2011, COM(2011)

Европейская Комиссия подготовила проект общей директивы, регулирующей вопросы въезда и проживания как студентов, так и научных работников[324]. По мнению Комиссии политическая ситуация настолько изменилась по сравнению с периодом принятия первых директив, что это требует изменения подхода к правовому регулированию студенческой и научной иммиграции.

В 2016 году была принята единая директива № 2016/801 об условиях въезда и проживания иностранных граждан для целей научных исследований, обучения, участия в курсах, волонтерского движения, школьных обменах, иных образовательных проектах, а также программах AUPAIR[325] (директива о студентах и исследователях (Students and Researchers Directive)[326].

Директива о студентах и исследователях регулирует вопросы въезда и проживания нескольких видов субъектов научно-образовательной иммиграции.

При этом, исходя из положений директивы просматриваются две группы субъектов научно-образовательной иммиграции: основная и факультативная. К основной группе относятся следующие категории иммигрантов: исследователи, студенты, слушатели курсов, волонтеры в рамках Европейской волонтерской службы. Основная группа включает в себя те виды миграции, на которые в любом случае распространяются положения Директивы. К факультативной группе относятся те виды научно-образовательно иммиграции, на которые государства-члены могут распространить действие Директивы. К указанной группе относятся: школьные обмены, иные образовательные проекты, волонтерское движение вне рамок Европейской волонтерской службы, а также иные программы.

---

901 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0901&qid=1491744030351&from=EN. (дата обращения 15.09.2018)

[324] Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training , voluntary service and au pairing [RECAST] /* COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD) */ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0151 (дата обращения 15.09.2018)

[325] Программа AU PAIRE означает систему миграции, при которой молодые неженатые (незамужние) люди, проживают в чужой семье и выполняют определенную работу (чаще всего воспитанием детей). В качестве компенсации они получают питание, помещение (комнату) для проживания и карманные деньги на расходы, а также возможность выучить язык и познакомиться с культурой принимающей их страны или региона.

[326] Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing // OJ L 132, 21.5.2016, p. 21–57

Директива устанавливает две группы условий для въезда на территорию ЕС иностранных граждан для целей осуществления научно-образовательной деятельности: общие, касающиеся всех субъектов научно-образовательной иммиграции и специальные условия, распространяющиеся на отдельных субъектов научно-образовательной иммиграции.

Следует отметить, что вопрос допуска граждан третьих стран на территорию ЕС с целью обучения не раз являлся предметом рассмотрения в Суде ЕС. Одним из ярких примеров является дело Mohamed Ali Ben Alaya v. Bundesrepublik Deutschland[327]. Суд пришел к выводу о том, что при отсутствии оснований для отказа во въезде по основаниям, указанным в директиве № 2004/114/ЕС, компетентный орган государства-члена обязан выдать такому иностранцу вид на жительство. Иными словами, при решении вопроса об отказе во въезде иностранному гражданину в рамках образовательной иммиграции, компетентный орган государства-члена обязан руководствоваться только положениями, содержащимися в статьях 6 и 7 указанной директивы.

В то же время, как указал Суд ЕС в деле Sahar Fahimian v. Bundesrepublik Deutschland[328] уполномоченные органы принимающего государства-члена ЕС при рассмотрении вопроса о допуске иностранца на свою территорию для осуществления научных исследований должны проявлять определенную степень осмотрительности с точки зрения наличия угрозы общественной безопасности со стороны заявителя. В этой связи Суд ЕС посчитал, что власти Германии вправе были отказать во въезде на свою территорию гражданину Ирана для осуществления научной деятельности в области информационной безопасности на том основании, что указанное лицо может получить в результате своих исследований информацию, которая впоследствии может быть использована против интересов общественной безопасности.

---

[327] Case C-491/13 Mohamed Ali Ben Alaya v. Bundesrepublik Deutschland [2014] // Court of Justice [Official website]. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=157487&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=284077. (дата обращения 15.09.2018)

[328] Case C-544/15 Sahar Fahimian v. Bundesrepublik Deutschland [2017] // Court of Justice [Official website]. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2004%252F114%252F&docid=189542&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=500173#ctx1. (дата обращения 15.09.2018)

Интеграция иммигрантов.

В соответствии с частью 4 статьи 79 ДФЕС Парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут устанавливать меры, направленные на поощрение и поддержку деятельности государств-членов, с целью облегчить интеграцию законно проживающих на их территории граждан третьих стран, исключая при этом любую гармонизацию законодательных и регламентарных положений государств-членов.

Таким образом, основная роль в правовом регулировании вопросов интеграции иммигрантов отводится государствам-членам, ЕС вправе лишь оказывать содействие национальным правительствам, но не устанавливать гармонизированные или единообразные нормы.

Следует отметить то, что эффективная реализация политики по интеграции иммигрантов выступает в качестве фактора, снижающего уровень нелегальной иммиграции, поскольку понятная система интеграции иммигрантов, с одной стороны, стимулирует потенциальных иммигрантов отказываться от рискованных и незаконных схем въезда в страны ЕС, а с другой позволяет снизить анти иммигрантские настроения в Союзе.

Реализации политики ЕС в области интеграции иммигрантов осуществляется посредством принятия актов «мягкого права», основная задача которых состоит в формировании основы для мониторинга, сравнительного анализа и обмена передовой практикой в области интеграции мигрантов. Иными словами, посредством принятия актов «мягкого права», ЕС формулирует рекомендации для национальных правительств, региональных и местных властей по проведению эффективной политики интеграции иммигрантов.

В этой связи основными инструментами политики ЕС в области интеграции иммигрантов является координация национальных политик по интеграции иммигрантов, осуществляемых на государственном, региональном и местном уровнях, а также предоставление финансирования в рамках различных программ. Указанные инструменты находятся в распоряжении Комиссии и Совета ЕС.

19 ноября 2004 года Совет утвердил «Общие базовые принципы политики по интеграции иммигрантов»[329], представляющие собой основу для политического сотрудничества по вопросам интеграции иммигрантов. Спустя 10 лет Совет подтвердил свою приверженность обозначенным принципам[330].

В сентябре 2005 года Комиссия подготовила сообщение «Общая повестка дня для интеграции»[331], в котором содержались общие рамки интеграции иммигрантов внутри ЕС, и которое должно было служить в качестве основы для имплементации Общих базовых принципов.

В соответствии с Европейским Пактом по иммиграции и убежищу[332] «политика ЕС в сфере интеграции иммигрантов должна осуществлять с акцентом на уважение национальной идентичности государств-членов и ЕС и их фундаментальных ценностей»[333].

07 июня 2016 года Европейской Комиссии утвердила План действий по интеграции иммигрантов[334], а в декабре 2016 года Совет утвердил заключения по вопросу интеграции иностранцев, законно проживающих на территории ЕС[335].

В Плане действий интеграции иммигрантов предусмотрено пять ключевых направлений: мероприятия, предшествующие отъезду / прибытию иммигранта; образование; доступ на рынок труда и профессиональная подготовка; доступ к основным услугам; активное вовлечение в социальную жизнь.

---

[329] Press Release 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf#zoom=100 (дата обращения 15.09.2018)

[330] Council conclusions of the Justice and Home Affairs Council of 5-6 June 2014. URL:http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2014/06/05-06/ (дата обращения 15.09.2018)

[331] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Brussels, 1.9.2005. COM(2005) 389 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF (дата обращения 15.09.2018)

[332] European Pact on immigration and asylum, 13440/08. Brussels, 24 September 2008, URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT (дата обращения 15.09.2018)

[333] Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза: проблемы и перспективы. М. , 2010. С. 91.

[334] Action Plan on the integration of third country nationals Brussels, 7.6.2016 COM(2016) 377 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[335] Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU - Council conclusions (9 December 2016) Brussels, 9 December 2016 (OR. en) 15312/16. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf (дата обращения 15.09.2018)

Указанные документы во многом повторяют общие идеи, касающиеся интеграции иммигрантов, сохраняя за государствами-членами ключевую роль в указанном процессе.

Следует обратить внимание на то, что в последние годы политика ЕС по интеграции законно проживающих иммигрантов свидетельствует о корректировки принципов интеграции. ЕС стал больше внимания уделять не только правам, но и обязанностям иммигрантов по отношению к стране, куда они приехали жить[336].

Однако помимо актов «мягкого права» нормы, касающиеся интеграции иммигрантов, можно встретить в ряде нормативно правовых актах ЕС. Как справедливо отмечает Даниэль Тим (Daniel Thym) исключение гармонизации из инструментов регулирования политики интеграции иммигрантов касается только части 4 статьи 78 ДФЕС. Это означает то, что законодатель не лишен возможности принимать правовые акты, касающиеся интеграции иммигрантов, используя в качестве правового основания иные положения ДФЕС (часть 2 (a,b)[337]. На такую возможность, в частности, обращал внимание суд ЕС в рамках дела C-376/98 (п. 77-79)[338].

Так, согласно статье 5 (2) директивы о статусе лиц, имеющих право на долгосрочное проживание государства-члены вправе для получения вида на жительства требовать от иностранного гражданина прохождения процедуры интеграции в соответствии с национальным законодательством. Аналогичное положение содержится в статье 7 (2) директивы о семейном воссоединении.

Необходимо отметить то, что указанная норма стала предметом рассмотрения судом ЕС по преюдициальному запросу государственного совета Нидерландов. По мнению Суда ЕС норма, содержащаяся в статье 7 (2) директивы о семейном воссоединении, должна быть истолкована таким образом, что государства-члены вправе требовать от иностранцев прохождения

---

[336] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М., 2011. С.127.

[337] Hailbronner, Kay; Thym, Daniel. EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. p. 283

[338] Case C-376/98. Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2000:544. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0376 (дата обращения 15.09.2018)

интеграционной процедуры при условии, что такое требование не является невозможным или чрезвычайно затруднительным для определенного лица, принимая во внимание конкретные обстоятельства (наличие особых причин, препятствующих прохождению интеграционной процедуры или слишком высока цена за сдачу интеграционного экзамена)[339].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ЕС играет второстепенную роль в области интеграции иммигрантов в принимающее сообщество, фактически политика ЕС по интеграции иммигрантов реализуется посредством организационно-методического обеспечения, а также предоставления финансовой помощи.

Кроме того, нормативная основа политики ЕС по интеграции иммигрантов представлена в виде актов «мягкого права», содержащих общие ориентиры для государств-членов, а также в виде некоторых положений, содержащихся в нормативно-правовых актах, регулирующих отдельные аспекты легальной иммиграции.

Правовое регулирование противодействия нелегальной иммиграции в ЕС

Нелегальная иммиграция в ЕС представляет собой один из наиболее серьезных вызовов. При этом в политике ЕС по отношению к нелегальной иммиграции преобладает правоохранительный компонент[340], связанный с принятием правовых норм, направленных на предотвращение несанкционированного въезда, а также возврата незаконных иммигрантов и привлечения к ответственности виновных лиц. Иными словами, с точки зрения ЕС нелегальная иммиграция однозначно рассматривается как противоправное деяние, соответственно, политика в отношении данного явления должна реализовываться в рамках правоохранительной деятельности. Данный подход к нелегальной иммиграции отчетливо прослеживается в заключение Совета,

---

[339] Case C-153/14 Minister van Buitenlandse Zaken v. K, A [2015] // Court of Justice [Official website]. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2003%252F86%252F&docid=165654&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=510201#ctx1 (дата обращения 15.09.2018)

[340] Alan Desmond The Development of a Common EU Migration Policy and the Rights of Irregular Migrants: A Progress Narrative? // Human Rights Law Review, 2016, 16, p. 248

касающегося 29 мер по усилению и защите внешних границ в борьбе с нелегальной иммиграцией[341].

Следует отметить то, что задолго до интеграции иммиграционной политики в правовую систему ЕС были предприняты первые шаги по формированию законодательства ЕС о борьбе с нелегальной иммиграцией. Так, в 1978 году Комиссия в рамках полномочий по сближению национального законодательства, которое непосредственно влияет на создание или функционирование внутреннего рынка (статья 94 договора, учреждающего ЕЭС, ныне статья 115 ДФЕС), подготовила проект директивы о сближении законодательства государств-членов в области борьбы с нелегальной иммиграцией и нелегальным трудоустройством[342], которая, однако, так и не была принята.

Нелегальную (незаконную) миграцию можно определить как «нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства законодательных правил въезда, пребывания, выезда из страны и транзитного проезда через территорию иностранного государства»[343]. При этом в международном праве отсутствует определение понятия «незаконная (нелегальная) миграция»[344].

По мнению Европейской комиссии нелегальным иммигрантом признается иностранный гражданин или апатрид, который въехал на территорию ЕС незаконно либо въехал на территорию ЕС на законных основаниях, но остался после окончания установленного срока пребывания либо изменил цель своего пребывания в нарушение установленного порядка[345].

---

[341] Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration adopted at the 2998th Justice and Home Affairs Council meeting, held in Brussels on 25 and 26 February 2010, SEC (2010) 1480 final // URL:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[342] Proposal for a Council Directive concerning the approximation of the legislation of the Member States to combat illegal migration and illegal employment COM (1978) 86 final, URL: http://aei.pitt.edu/3788/1/3788.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[343] Магеррамов М. А.-о. Нелегальная миграция: понятие, общественная опасность, уголовно-правовое и криминологическое противодействие (по материалам России и Азербайджана). Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2008

[344] Ястребова, А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Ю. Ястребова. – М., 2017. – с. 415

[345] Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, Brussels, 19.7.2006, COM(2006) 402 final, режим электронного доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0402en01.pdf

С учетом данного определения можно выделить два вида нелегальных мигрантов: иммигранты, незаконно въехавшие на территорию ЕС (illegally entering) и мигранты, незаконно находящиеся на территории ЕС (illegally overstaying)[346].

Указанные виды нелегальных иммигрантов формируют два типа незаконной иммиграции: нелегальный въезд и нелегальное пребывание.

Оба вида нелегальной иммиграции формируют состав правонарушения, при этом в зависимости от тяжести правонарушения оно может иметь признаки административного проступка или преступления.

Незаконное пребывание, как правило, отличается меньшей степенью общественной опасности, поэтому в большинстве случаев оно является административным проступком. Основная особенность нелегального пребывания проявляется в том, что иностранец въехал на территорию ЕС на законных основаниях. Иными словами в данной ситуации отсутствовал факт незаконного пересечения границы. В случае незаконного въезда имеет место как незаконное пересечение границы, так и незаконное нахождение иностранца на территории ЕС.

Нелегальный въезд в отличие от нелегального пребывания представляет собой более сложное понятие с точки зрения признаков и видов.

Мировой практике известны несколько видов незаконного въезда иностранцев через границу, которые классифицируются по различным основаниям. В зависимости от места незаконного пересечения границы следует выделять следующие виды: незаконный въезд вне пунктов пропуска; незаконный въезд через пункты пропуска с использованием поддельных документов либо иным способом при отсутствии необходимых разрешительных документов.

В зависимости от характера пересечения границы, а также степени участия самого нарушителя границы можно выделить: незаконный въезд иммигранта (Illegal entering) и незаконный ввоз иммигранта (Human smuggling).

---

[346] Войников В. В. Правовые аспекты политики Европейского союза по борьбе с незаконной иммиграцией// Балтийский регион. – 2015. – № 4 (26). С. 74.

Незаконный въезд иммигранта характеризуется тем, что иммигрант самостоятельно, как правило, без посторонней помощи осуществляет незаконное пересечение границы. Иммигрант может использовать помощь третьих лиц для получения визы, изготовления поддельных документов, аренды транспорта и т.д. Однако указанные деяния не формируют состава правонарушения, связанного с незаконным пересечением границы, а являются самостоятельными правонарушениями, либо вообще не являются наказуемыми деяниями. Главной особенностью незаконного въезда выступает отсутствие посторонней помощи, непосредственно связанной с организацией незаконного пересечения границы.

Отличительным признаком незаконного ввоза является то, иммигрант не сам пересекает границу, он выступает фактически объектом перемещения через границу. При этом операция по незаконному въезду иммигранта осуществляется главным образом не им самим, а организованной преступной группой, специализирующейся на указанном виде преступной деятельности. При незаконном ввозе сам иммигрант фактически является пассивным участником процесса пересечения границы, выступая при этом либо в роли заказчика, либо в роли жертвы.

В соответствии со статьей 3 протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности[347] под незаконным ввозом иммигрантов следует понимать обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо Государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории.

В зависимости от характера отношения иммигранта к его перемещению через границу ввоз иммигранта подразделяется на два вида: незаконный ввоз, осуществляемый по воли иммигранта и незаконный ввоз, осуществляемый

[347] Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года, режим электронного доступа URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol2.shtml (дата обращения 15.09.2018)

вопреки воли иммигранта. Последний вид незаконного ввоза получил название торговля людьми (human trafficking)[348].

Необходимо отметить то, что торговля людьми не всегда связана с перемещением жертвы через границу, однако чаще всего торговля людьми имеет транснациональный характер, а посему связана с трансграничным передвижением. Отличительным признаком торговли людьми является то, что иммигрант не обладает необходимой автономией воли, поскольку его перемещение через границу происходит вопреки воле человека.

В соответствии со статьей 3 протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности[349] «торговля людьми» означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо.

Практическое значение классификации незаконного ввоза состоит в том, что незаконный ввоз, осуществляемый по воле иммигранта, является правонарушением против интересов государства, а торговля людьми является преступлением против личности и интересов государства.

С учетом данного обстоятельства торговля людьми выступает в качестве относительно самостоятельного элемента политики ЕС. Указанный вывод следует также исходя из анализа части 2 статьи 79 ДФЕС, согласно которой борьба с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми выделена в качестве самостоятельного направления политики ЕС.

---

[348] Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза: проблемы и перспективы. М. , 2010. С. 38.

[349] Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года, режим электєонного достуна http://www.un.org-ru/documentr/decl_conv/conventi□ns/protocoìq.shtml

Согласно данным Агентства ЕПБС выделяется три главных маршрута незаконного въезда иммигрантов: центральный средиземноморский путь (из стран Северной Африки через Средиземное море в Италию и Мальту); восточный средиземноморский путь (через Турцию в Грецию, Болгарию или Кипр) и Западный балканский путь (через Западно-балканские страны в Венгрию). Кроме того, фиксируется перемещение незаконных иммигрантов по иным путям: западный средиземноморский путь; циркулярный маршрут (Албания – Греция); Восточный путь; западноафриканский маршрут; черноморский маршрут[350].

Борьба с незаконной иммиграцией представляет собой многоплановую деятельность, включающую в себя различные инструменты и средства, используемые в рамках разных политик. В связи с этим, меры, направленные на борьбу с незаконной иммиграцией в рамках ЕС можно условно разделить на две группы: общие и специальные. К общим мерам относятся те, которые направлены на решение нескольких задач, среди которых стоит задача борьбы с незаконной иммиграцией. Данные меры можно квалифицировать как межотраслевые, поскольку они реализуются в областях, непосредственно не связанных с незаконной иммиграцией, но от их успешной реализации зависит эффективность борьбы с незаконным въездом и пребыванием иностранных граждан. К указанным мерам можно отнести визовую политику, политику в области пограничного контроля, общую европейскую политику предоставления убежищ и т.д.

К специальным мерам следует относить те меры, которые направлены главным образом или исключительно на пресечение нелегальной миграции.

Необходимо отметить то, что выбор общих мер во многом зависит от типа нелегальной иммиграции. К примеру, политика в области пограничного контроля не содержит мер, направленных на предотвращение такого типа нелегальной иммиграции как нелегальное пребывание.

---

[350]Frontex European Border and Coast Guard Agency. FRAN Quarterly Quarter 4 October–December 2016. P. 10, 11, 13. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf (дата обращения 15.09.2018)

В то же время специальные меры, направленные на борьбу с нелегальной иммиграцией, в одинаковой степени применяются к обоим типам незаконной иммиграции: нелегальный въезд и нелегальное пребывание.

Совокупность норм права ЕС, содержащих специальные меры борьбы с незаконной иммиграцией, формирует законодательство ЕС в сфере предотвращения и борьбы с нелегальной иммиграцией, правовой основой которого служат положения части 2 (c), а также части 3 статьи 79 ДФЕС.

При этом регулятивная основа политики ЕС в области борьбы с нелегальной иммиграцией представлена как законодательными актами, так и актами мягкого права.

В настоящее время законодательство ЕС в области борьбы с нелегальной иммиграцией можно представить в виде системы, состоящей из следующих элементов.

1. Предотвращение оказания содействия незаконной иммиграции (facilitation of illegal immigration).

Содействие нелегальной иммиграции представляет собой противоправную деятельность, связанную с организацией или помощью в незаконном въезд (ввозе) нелегального иммигранта, его пребывании, включая трудоустройство, транзите и незаконном выезде с территории ЕС.

Регулятивная основа деятельности по предотвращению содействия в нелегальной иммиграции состоит из трех уровней.

К первому уровню относятся нормы международного права, интегрированные в правовую систему ЕС. В частности с 2006 года ЕС является участником Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности[351].

[351] 2006/616/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community. Official Journal L 262, 22.9.2006, p. 24–33; 2006/617/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations

Ко второму уровню относятся акты вторичного законодательства ЕС, среди которых следует выделить директиву № 2002/90/ЕС[352], определяющую понятие содействия в незаконном въезде, транзите и пребывании и рамочное решение № 2002/946/JHA[353] об усилении наказания за содействие в незаконном въезде, транзите и пребывания. Исходя из положений директивы № 2002/90/ЕС содействие в незаконной иммиграции имеет две основные формы: оказание содействия в незаконном пересечении границы; оказание содействия в проживании на территории ЕС в нарушение законодательства о пребывании иностранцев.

Рамочное решение № 2002/946/JHA устанавливает для государств-членов общие требования к уголовной ответственности за деяния, указанные в директиве № 2002/90/ЕС, при этом субъектом уголовной ответственности должны быть как физические, так и юридические лица.

К третьему уровню относятся т.н. акты «мягкого права», которые не имеют обязательной юридической силы, однако определяют направления дальнейшего развития законодательства, а также создают основу для правоприменительной практики. Клюевым актом «мягкого права» в области предотвращения содействия незаконной иммиграции является план действий против незаконного ввоза иммигрантов, принятый 27 мая 2015 года[354]. Указанный план действий содержит перечень ключевых мероприятий, направленных на имплементацию других актов «мягкого права» в указанной области: Европейской повестки дня по миграции[355] и Европейской повестки дня по безопасности[356].

Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community. OJ L 262, 22.9.2006, p. 34–43.

[352] Council Directive 2002/90/EC of 28 Novembdr 2002 Defining the facilitation of unautorised entry, transit and residence. OJ L 328, 5.12.2002, p. 17–18

[353] 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence OJ L 328, 5.12.2002, p. 1–3

[354] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020). Brussels, 27.5.2015 COM(2015) 285 final. URL:https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[355] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Agenda on Migration Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-

Основная идея указанного плана состояла в том, чтобы превратить бизнес по незаконному ввозу иммигрантов из «высокодоходного и нерискованного» в «малодоходный и высокорискованный».

Особым видом содействия нелегальной иммиграции является нелегальное трудоустройство иммигранта. Ключевым актом в указанной сфере выступает директива № 2009/52/ЕС о минимальных стандартах при установлении ответственности за трудоустройство нелегальных иммигрантов (Директива об ответственности работодателя (Employer Sanctions Directive)[357]. Основная цель данной директивы состоит в том, чтобы повысить уровень ответственности работодателей, использующих труд нелегальных иммигрантов, тем самым сделать данную деятельность невыгодной не только для самих иммигрантов, но и для тех, кто принимает их на работу.

Директива № 2009/52/ЕС запрещает трудоустройство незаконно находящихся на территории ЕС иностранных граждан. При этом государства-члены не только имплементировать в свое законодательство указанный запрет, но и установить ответственность работодателя за его нарушение.

Директива предусматривает возможность применения к работодателю различных мер воздействия, в том числе: административная ответственность, включающая отзыв лицензии, прекращение или приостановления деятельности предприятия и т.д.; уголовная ответственность физического и юридического лица; финансовая ответственность в виде обязанности работодателя возместить расходы, связанные с возвращением нелегального иммигранта; иные виды ответственности в виде ограничения на получение финансовой помощи от государства, отстранение на участие в государственных закупках и т.д.

2. Возвращение нелегальных иммигрантов и процедура реадмиссии.

---

migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[356] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Agenda on Security, Strasbourg, 28.4.2015 COM(2015) 185 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (дата обращения 15.09.2018)

[357] Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals OJ L 168, 30.6.2009, p. 24–32

Возвращение нелегальных иммигрантов в страну постоянного жительства или в страну транзита представляет собой одно из ключевых направлений политики ЕС в отношении незаконной иммиграции.

По данным Агентства Европейской пограничной и береговой службы в 2016 году было вынесено 305 365 решения о возвращении нелегальных иммигрантов, за этот же период реально депортировано около 57%[358].

Система правовых мер ЕС по возвращению нелегальных иммигрантов состоит из общих и специальных актов. К общим актам относится директива № 2008/115/ЕС об общих стандартах и процедурах в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран (Директива о возврате (Return Directive)[359]. Указанная директива устанавливает общие правила, касающиеся возвращения нелегальных иммигрантов. Согласно нормам, содержащимся в данном документе, государства-члены обязаны привести свое национальное законодательство, регулирующее вопросы высылки, в соответствии с общими стандартами. В частности, решения о высылке нелегала принимается компетентным органом и иностранцу предлагается добровольно покинуть страну в срок от семи до тридцати дней.

К специальным актам относится нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы оперативного и правового сотрудничества между государствами-членами ЕС при осуществлении депортации. К указанным актам относятся: директива об оказании содействия в депортации при осуществлении транзита авиатранспортом[360], решение Совета об организации объединенных рейсов для депортации с территории двух и более государств – членов[361], решение Совета о взаимном признании решений о высылке иностранных граждан[362],

---

[358] Frontex European Border and Coast Guard Agency. FRAN Quarterly Quarter 4 October–December 2016. P. 22. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[359] Directive 2008/115/EC 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. OJ L 348, 24.12.2008, p. 98–107

[360] Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air. Official Journal L 321, 6.12.2003, p. 26–31

[361] 2004/573/EC: 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. Official Journal L 261, 6.8.2004, p. 28–35

[362] Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. Official Journal L 149, 2.6.2001, p. 34–36

директива Совета о дополнении положений статьи 26 Шенгенской конвенции[363] (в части расширения обязательств перевозчика по возвращению иностранных граждан, которым отказано во въезде).

Одной из разновидностей возвращения нелегальных иммигрантов является процедура реадмиссии. Реадмиссия представляет собой основанное на международно-правовом договоре обязательство государства принимать обратно на свою территорию своих граждан или иностранных граждан, ранее находившихся или проживавших в этом государстве, которые подлежат депортации из другого государства. Основное отличие реадмиссии от стандартной процедуры возвращения иммигранта заключается в том, при реадмиссии происходит основанное на международном договоре активное взаимодействие между страной, откуда высылается иммигрант, и принимающей страной, чаще всего страной донором или страной транзита.

По состоянию на июль 2017 года ЕС является участницей 17 договоров о реадмиссии со странами Европы, Азии и Африки.

3. Нормы, направленные на формирование институциональной основы борьбы с нелегальной иммиграцией.

Борьба с незаконной иммиграцией осуществляется посредством целого ряда институциональных механизмов, одним из которых является сеть офицеров связи по вопросам миграции.

Правовой основной деятельности сети офицеров связи по вопросам миграции выступает регламент Совета № 377/2004[364]. Основная идея данного механизма состоит в повышении эффективности борьбы с незаконной иммиграцией и торговлей людьми посредством формирования тесного взаимодействия между компетентными органами государств-членов между собой, а также с соответствующим службами третьего государства. Сеть офицеров связи позволяет государствам-членам быстро обмениваться информацией о потоках незаконной миграции, незаконном въезде, а также о проведении мероприятий по

[363] Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Official Journal L187/45
[364] Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network//Official Journal L 064 , 02/03/2004 P. 0001 - 0004

возвращению незаконных иммигрантов. Особенность данного механизма состоит в том, что борьба с незаконной иммиграции выступает в качестве основной его задачи. Сеть офицером связи является децентрализованным механизмом.

Согласно указанному регламенту каждое из государств-членов ЕС обязано направить в консульскую службу, расположенную в третьей стране, своего офицера связи по делам иммиграции в целях установления и поддержания контактов с властями принимающей страны. В задачи офицера связи по вопросам иммиграции входит осуществление взаимодействие и обмен информацией с миграционными властями принимающей страны. Кроме того офицеры связи осуществляют сотрудничество с офицерами связи других государств-членов ЕС, находящихся в том же третьем государстве посредством формирования т.н. местной сети (local network).

§2.5. Законодательство ЕС о предоставлении убежища

Законодательство ЕС об убежище (Union asylum law) представляет собой систему норм, направленных на обеспечение эффективного правового регулирования в государствах-членах процесса предоставления международной защиты.

В соответствии со статьей 78 ДФЕС Союз развивает общую политику по предоставлению убежищ, субсидиарной и временной защиты с целью предоставления соответствующего статуса любому иностранному гражданину, требующему международной защиты и обеспечения реализации принципа невысылки (non-refoulement). Эта политика должна соответствовать Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и Протоколу от 31 января 1967 г. о статусе беженцев, а также другим уместным международным договорам. Часть 2 статьи 78 ДФЕС содержит ключевые компоненты политики ЕС в области предоставления убежища.

Анализ указанной нормы не позволяет однозначно определить метод правового регулирования. Именно по этой причине, метод правового регулирования в рамках законодательства ЕС об убежище сочетает в себе методы гармонизации и унификации. Вместе с тем, на основе системного толкования правовых норм ЕС в области предоставления убежищ, а также принимая во внимание цель по построению общей европейской системы предоставления убежищ, думается, что основным методом правового регулирования в перспективе должна стать унификация законодательства.

Система предоставления убежища в ЕС выступает неотъемлемой частью компонента «свобода» в рамках ПСБП, во многом это обусловлено неразрывной связью между суверенным правом государств-членов и Союза осуществлять контроль на внешних границах и правом любого гражданина на получение международной защиты и порождающим этим правом обязанности государств-членов по невысылки[365].

Действующее законодательство ЕС об убежище предусматривает три вида международной защиты: убежище, субсидиарная (дополнительная) защита и временная защита.

Международная защита в форме убежища предоставляется иностранному гражданину или лицу без гражданства в том случае, если указанное лицо в достаточной степени обосновало то, что оно может быть подвергнуто преследованию в своей стране по признаку расы, религии, национальности, политических взглядов или членства в определенных социальных группах.

В отличие от убежища субсидиарная защита предоставляется в тех случаях, когда ходатайствующее лицо не подпадает под признаки беженца, однако в случае его возвращения на Родину оно может столкнуться с реальным риском причинения ему серьезного вреда. В соответствии со статьей 2 Квалификационной директивы[366] к лицу, имеющему право на субсидиарную

[365] Guild, Elspeth. The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union // Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law. Edited by Vincent Chetail, Philippe De Bruycker and Francesco Maiani. Brill | Nijhoff. 2016. P. 39.

[366] Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status

защиту относится гражданин третьей страны или лицо без гражданства, которое не квалифицируется как беженец, но в отношении которого были продемонстрированы существенные основания полагать, что соответствующее лицо, если оно возвращается в свою страну происхождения или проживания столкнется с реальным риском причинения серьезного вреда.

Субсидиарная защита предоставляется в тех случаях, когда отсутствуют признаки необоснованного преследования конкретных граждан со стороны государства, однако имеются основания полагать, что в стране их постоянного проживания существует опасность их жизни.

При этом отказ в предоставлении убежища не является основанием для автоматического отказа в предоставлении субсидиарной защиты. Суд ЕС исходит из того рассмотрение ходатайства о субсидиарной защите и об убежище представляют собой две самостоятельные процедуры, и национальные компетентные органы обязаны рассмотреть соответствующие ходатайства с учетом всех обстоятельств[367].

Временная защита представляет собой особый вид международной защиты, применяемый в случае массового прибытия на территорию ЕС перемещенных лиц (вынужденных переселенцев). В соответствии с директивой № 2001/55/ЕС[368] временная защита представляет собой особую процедуру, применяемую в исключительных обстоятельствах в случае массового притока перемещенных лиц из третьих стран, которые не могут вернуться в свою страну. Указанная процедура состоит в предоставлении перемещенным лицам безотлагательной временной защиты в случаях, когда отсутствует возможность оперативного использования стандартной системы предоставления убежища.

Начальным моментом в развитии общей политики предоставления убежищ в рамках ЕС стало подписание 15 июня 1990 года государствами-членами

---

for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26

[367] Case C-277/11. Judgment of the Court (First Chamber), 22 November 2012. M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others. Reference for a preliminary ruling from the High Court (Ireland). URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-277/11&language=EN

[368] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 7.8.2001, p. 12–23

Европейских Сообществ Конвенции об определении государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища (Дублинская Конвенция)[369].

Поворотным моментом в развитии политики ЕС в области предоставления убежищ явилось принятие итогового документа по результатам саммите Европейского Совета в Тампере в октябре 1999 года. В соответствии с заключительным документом[370], главы государств договорились о создании Общей Европейской системы предоставления убежища (ОЕСПУ) (Common European Asylum System (CEAS).

Под общей Общей Европейской системой предоставления убежища следует понимать «систему организационных, правовых и институциональных мероприятий, направленных на формирование единых или гармонизированных правил, касающихся предоставления международной защиты на территории ЕС»[371].

Согласно заключительному документу саммита в Тампере (раздел А.А) построение общей Европейской системы предоставления убежищ должно быть осуществлено в два этапа. Таким образом, Европейский Совет обозначил двухступенчатую процедуру формирования общей европейской системы предоставления убежища. Вместе с тем, на сегодняшний момент в истории развития Общей европейской системы предоставления убежищ, начиная с 1999 года по настоящее время, четко прослеживается три основных этапа, каждый из которых был отмечен принятием пакета нормативно-правовых актов.

На первом этапе должен быть принят пакет нормативно-правовых актов, направленных на гармонизацию существующих национальных правил по предоставлению убежища, включающих процедуру предоставления убежища, общие условия приема лиц, ищущих убежища, а также нормы, касающиеся признания статуса беженца. В ходе данного этапа (2000 – 2005 г.г.) был принят

[369] Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention (15 June 1990), OJ C 254, 19.8.1997, p. 1–12.
[370] Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения 15.10.2018)
[371] Войников В.В. Реформа законодательства Европейского союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе // Труды института государства и права РАН. № 5/2017. С. 150-151.

пакет из шести законодательных актов, составляющих первое поколение законодательства ЕС об убежище.

1. Регламент № 2725/2000[372] о создании системы дактилоскопической регистрации «Евродак».

2. Директива Совета № 2001/55/ЕС о временной защите[373].

3. Дублинский регламент № 343/2003[374].

4. Директива об условиях приема № 2003/9/ЕС[375].

5. Квалификационная Директива Совета № 2004/83/ЕС[376].

6. Процедурная директива № 2005/85/ЕС[377].

На втором этапе необходимо было принять акты, определяющие общую процедуру предоставления убежища и унифицированный статус беженца. Хронологически указанный этап ограничен периодом 2011-2013 г.г.

В 2007 году Европейской Комиссией была подготовлена Зеленая книга о будущей Европейской системы предоставления убежищ[378], а 17 июня 2008 года Европейская Комиссия утвердила план по предоставлению убежищ[379], который содержал в себе детальную дорожную карту по завершению второго этапа построения Общей Европейской Системы предоставления убежищ.

---

[372] Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 316, 15.12.2000, p. 1–10

[373] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 7.8.2001, p. 12–23

[374]Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal L 50, 25.2.2003, p. 1–10.

[375] Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers // Official Journal L 31, 6.2.2003, p. 18-25.

[376] Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal L 304, 30.04.2004, p. 12-23.

[377] Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // Official Journal L 304, 13.12.2005, p. 13-34.

[378] Green Paper on the future Common European Asylum System Brussels, 6.6.2007 COM (2007) 301 final . URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0301en01.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[379] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}COM/2008/0360 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF (дата обращения 15.10.2018)

Стокгольмская программа развития ПСБП[380] подтвердила направления развития политики в области предоставления убежища и призвала завершить до 2010 года создание Общей Европейской системы предоставления убежища, включающей в себя общую процедуру предоставления убежища и одинаковое правовое положение лиц, получившего статус беженца. Европейский Совет отметил, что система предоставления убежищ должна базироваться на двух элементах: справедливое распределение между государствами-членами ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежищ и осуществление тесного сотрудничества с третьими странами с целью обеспечения защиты беженцев за пределами ЕС.

При этом новый пакет законодательных актов должен был содержать преимущественно унифицированные нормы, которые в отличие от гармонизированных норм имели бы прямое действие на территории всего Союза.

Однако экономический кризис не позволил провести задуманную реформу в изначальных параметрах. Государства-члены, ссылаясь на неблагоприятную экономическую ситуацию, фактически добились сохранения существовавшей гибкости в установлении стандартов по приему беженцев. Тем не менее, к июню 2013 года второе поколение законодательства об убежище было окончательно сформировано, которое, однако, не сильно отличалась по своему содержанию от предыдущего[381]. Несмотря на целый ряд улучшений в системе предоставления защиты на территории ЕС, в целом второе поколение законодательства об убежище не соответствовало изначально поставленным целям[382]. При этом новый пакет был утвержден уже в рамках процедуры совместного принятия решения, установленной Лиссабонским договором.

---

[380] The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizen, Brussels, 2 December 2009//http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[381] Trauner Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. Journal of European Integration, 2016. VOL. 38, NO. 3, p. 311–325

[382] Bauloz, Céline; Ineli-Ciger, Meltem; Singer, Sarah; Stoyanova, Vladislava. Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System// Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System / edited by Céline Bauloz, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer, and Vladislava Stoyanova, International Refugee Law Series, vol 4. Brill Nijhoff, Leiden and Boston 2015. p. 11

Следует отметить то обстоятельство, что ДФЕС в отличие от ранее действовавшей редакции договора, учреждающего Европейское Сообщество, прямо закрепляет обязанность по созданию Общей Европейской системы предоставления убежищ, предполагающей не минимальные, а единые или общие стандарты в отношении предоставления убежищ[383]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что принятые в рамках второго поколения законодательства об убежище рамочные нормы фактически противоречат требованиям учредительных договоров, поскольку они не приводят к формированию полноценной общей системы предоставления убежищ.

В рамках второго этапа реформирования законодательства об убежище были подготовлены новые редакции пяти основных актов в сфере предоставления убежищ: Дублинский регламент[384], регламент «Евродак»[385], директива об условиях приема[386], квалификационная директива[387], процедурная директива[388]. Кроме того, в целях более эффективной реализации политики предоставления убежища в странах ЕС в 2010 году было принято решение о создании службы по оказанию содействия в предоставлении убежища (European Asylum Support Office (EASO)[389].

---

[383] Chetail, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? // Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law. Edited by Vincent Chetail, Philippe De Bruycker and Francesco Maiani. Brill | Nijhoff. 2016. P. 20

[384] Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59

[385] Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30

[386] Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116

[387] Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26

[388] Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95

[389] Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office OJ L 132, 29.5.2010, p. 11–28

Третий этап развития законодательства ЕС об убежище (с 2015 г.) напрямую связан с миграционным кризисом в Европе. Миграционный кризис 2015 года явился серьезным испытанием для Общей Европейской системы предоставления убежищ. Нередко указанный кризис именуют кризисом беженцев[390] (refugee crisis), очевидно, вкладывая в это понятие иной смысл, где акцент делается не на возросший приток нелегальных иммигрантов, а на связанные с ним проблемы реализации Общей Европейской системы предоставления убежищ[391]. Иными словами, в данном случае речь идет о кризисе самой Общей европейской системы предоставления убежищ.

По оценкам Европейского агентства по управлению внешними границами (Фронтекс) за 2015 года в ЕС прибыло свыше 1,8 миллиона нелегальных иммигрантов, что в более чем в шесть раз больше, чем за аналогичный период 2014 года[392].

По мере развития миграционного кризиса акцент в вопросе его разрешения все чаще стал смещаться в сторону предотвращения проникновения нелегалов на территории ЕС посредством ужесточения контроля на внешних границах[393].

Миграционный кризис 2015 года заставил ЕС пересмотреть свою политику в области предоставления убежищ и, соответственно, провести очередную реформу законодательства ЕС о беженцах. В 2016 году Комиссия подготовила очередной пакет законодательных актов в области предоставления убежищ, однако вследствие политических разногласий на протяжении более двух лет государствам-членам не удалось найти компромисс. По состоянию на октябрь 2018 года указанный этап еще не завершен. Поэтому в настоящий момент действует законодательство ЕС об убежище второго поколения.

Система законодательства.

---

[390] Егорова Е.Н., Лях К.А. Правовые аспекты урегулирования кризиса беженцев и предоставления убежища в Европейском Союзе // Миграционное право. – 2018. – №2. – С. 19.

[391] Lavenex, Sandra. ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. JCMS 2018 Volume 56. Number 5. DOI: 10.1111/jcms.12739. p. 1196

[392] Frontex Annual Risk analysis. 2016-04-05 // /URL: http:/frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf (дата обращение 26.05.2017)

[393] Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI: Россия и Европейский Союз в 2015 – 2016 годах. – М., 2017, с. 717.

Законодательство ЕС об убежище занимает особое место в системе норм права ЕС о свободе передвижении лиц. Эта особенность обусловлена тем, что законодательство ЕС об убежище занимает промежуточное место между общепризнанными нормами международного права и национальными нормами государств-членов. Такой вывод, в частности, вытекает из положений части 1 статьи 78 ДФЕС, содержащей отсылочную норму к Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. о статусе беженцев1951 года (далее – Женевская конвенция)[394], а также другим актам международного права.

Таким образом, в широком смысле основа Общей Европейской системы предоставления убежищ представлена в виде трехуровневой системы: нормы международного права, наднациональное законодательство ЕС и национальное законодательство государств-членов.

Женевская конвенция является основополагающим актом в системе международных норм, касающихся убежища, она устанавливает общее понятие беженца, основания, при которых может быть предоставлен статус беженца, а также определяет основы правового положения беженца в стране, в которой он получил защиту.

Все государства-члены ЕС являются участниками Женевской конвенции, следовательно, последняя выступает в качестве основного акта, в соответствии с котором должно осуществляться формирование внутрисоюзного законодательства. Следует отметить то, что сам ЕС не является участником Женевской конвенции, тем не менее, последняя выступает неотъемлемой частью законодательства ЕС об убежище. При этом вторичное законодательство Союза должно соответствовать положениям Женевской конвенции, в противном случае такие акты будут являться недействительными[395].

В настоящее время большая часть отношений, связанных с предоставлением убежища, регламентируется национальным законодательством стран-членов ЕС. При этом национальное законодательство должно

[394] Женевская конвенция о статусе беженцев, 28 июля 1951 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения 17.05.2017).
[395] Hailbronner, Kay Thym, Daniel. EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. p. 1029

формироваться в соответствии с требованиями международно-правовых актов и нормативно-правовых актов ЕС.

Задача законодательства ЕС об убежище состоит в том, чтобы, в условиях отсутствия контроля на внутренних границах создать эффективную систему взаимодействия государств-членов, в том числе по вопросам распределения ответственности за прием беженцев. Кроме того, принимая во внимание достаточно высокий уровень жизни в странах ЕС, задача Союза состоит также в том, чтобы обеспечить для беженцев и просителей убежища высокие гарантии при рассмотрении ходатайств и предоставления международной защиты.

По мнению проф. Стива Пеерса (Steve Peers) «система взаимосвязи между международным, национальным и наднациональным правом предопределяет особенную сложность правового регулирования системы предоставления убежища в ЕС»[396].

Классификация законодательства ЕС об убежище может быть осуществлена по двум основаниям.

В зависимости от юридической силы нормативно-правовых актов законодательство ЕС об убежище можно разделить на два уровня: первичное законодательство, содержащее нормы, определяющие предоставление международной защиты на территории ЕС (ДФЕС, Хартия об основных правах) и вторичное законодательство, включающееся в себя специализированные акты, регулирующие отношения в связи с предоставлением убежища.

В зависимости от области правового регулирования законодательство ЕС об убежище можно представить в виде системы, состоящей из двух основных элементов: институциональная часть и материальная часть.

Институциональная часть законодательства ЕС об убежище регулирует отношения, связанные с формированием организационной и институциональной структуры Общей европейской политики предоставления убежищ. Институциональная часть законодательства ЕС об убежище изначально состояла из единообразных норм, имеющих прямое действие на территории всего Союза. К

[396] Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. Oxford University Press, 2011. P.295

указанной части законодательства ЕС следует отнести Дублинский регламент, регламент «Евродак», а также регламент о создании Службы по оказанию содействия в предоставлении убежища. Кроме того, к институциональной части законодательства ЕС о беженцах можно отнести директиву о временной защите[397].

Центральное место в институциональной части законодательства об убежище занимает Дублинский регламент, который устанавливает правила, касающиеся определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища.

Дублинский регламент исходит из принципа, согласно которому ходатайство об убежище должно быть рассмотрено внутри ЕС только одним государством-членом. Такая система должна исключить параллельное рассмотрение несколькими государствами ходатайств о международной защите в отношении одного иностранца.

Иными словами по аналогии с процессуальным законодательством регламент устанавливает своего рода подведомственность дел о предоставлении убежища.

Кроме того, такая система должна исключить возможность злоупотребления со стороны просителя убежища, связанного с подачей ходатайства об убежище не в той стране, в которой он должен реализовать свое право убежища в соответствии с требованиями международного права, а в той стране, в которой он хочет получить международную защиту (Asylum shoping).

С этой целью регламент устанавливает четкие критерии, построенные в иерархическом порядке (Hierarchy of criteria) и позволяющие установить государство, ответственное за рассмотрение конкретного ходатайства. При этом государства-члены ЕС обязаны при рассмотрении ходатайство об убежище определять государство, в чью компетенцию входит рассмотрение данного заявления.

---

[397] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 7.8.2001, p. 12–23

Дублинский регламент устанавливает следующие критерии:

- Критерий, обеспечивающий единство семьи (principle of family unity). В силу указанного критерия, должно быть обеспечено единство семьи просителя убежища и лица, уже находящегося на территории Союза.

- Критерий, связанный с выдачей вида на жительство или визы. В силу указанного критерия государством, ответственным за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, является то государство, которое выдало указанному лицу вид на жительство или визу.

- Критерий, связанный с незаконным пребыванием или пересечением границы государства-члена. В силу указанного критерия ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища возлагается на то государство, через которое лицо незаконно въехало на территорию ЕС или на государство, в котором проситель убежища проживал не менее 5 месяцев до момента обращения.

- Критерий, связанный с законным пересечением границы. В силу указанного критерия обязанность по рассмотрению ходатайства о предоставлении убежища возлагается на то государство-член, через которое проситель убежища въехал на территорию ЕС.

- Критерий, связанный с подачей ходатайства о предоставлении убежища в международной транзитной зоне аэропорта. В случае подачи ходатайства о предоставлении убежища в международной транзитной зоне аэропорта данное государство обязано рассмотреть такое заявление.

В настоящее время положения Дублинского регламента распространяются на тридцать две страны, в том числе 28 государств-членов ЕС, включая Данию[398], Великобритания и Ирландию, а также четыре ассоциированных участника

[398] Council Decision 2006/188/EC of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 66 of 8.3.2006.

Шенгенского пространства: Исландию, Норвегию[399], Швейцарию[400] и Лихтенштейн[401].

В последние годы суд ЕС и ЕСПЧ рассмотрели целый ряд споров, предметом которых явилось применение Дублинского регламента[402]. Необходимо отметить, что ЕСПЧ играет достаточно большую роль в формировании судебной практики в области предоставления убежищ на территории Союза в силу того, что в своих решениях дает оценку нормам права ЕС на предмет их соответствия требованиям ЕСПЧ[403].

В частности, в одном из своих решений по объединенному делу № C-411/10 и C-493/10 Суд ЕС пришел к выводу о том, что государство-член ЕС вправе отступить от Дублинских критериев и отказать в передачи лица, ищущего убежища, другому государству-члену ЕС для рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты в том случае, если имеются основания считать, что данное лицо столкнется с несправедливым и нечеловечным обращением в указанном государстве[404]. Указанное дело имело достаточно серьезный резонанс, поскольку фактически поставило под сомнение принцип доверия, действующий в ЕС.

---

[399] Council Decision 2001/258/EC of 15 March 2001 concerning the conclusion of an Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or Iceland or Norway, Official Journal L 93 of 3.4.2001.

[400] Council Decision 2008/147/EC of 28 January 2008 on the conclusion on behalf of the European Community of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 53 of 27.2.2008.

[401] Council Decision of 7 March 2011 on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 160 , 18/06/2011 P. 0037 – 0038.

[402] Н.Ю. Грнчарова Реализация права на убежище в Европейском Союзе. Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3 (44). С. 191–199. С. 194

[403] Haverkamp, Rita. Who Is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration // Refugees and Migrants in Law and Policy Challenges and Opportunities for Global Civic Education/edited by Helmut Kury and Slawomir Redo. Springer, Berlin, 2018. P. 683

[404] Joined cases C-411/10 and C-493/10. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011.N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform. References for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - United Kingdom and High Court of Ireland.. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62010CJ0411 (дата обращения 15.10.2018)

В другом деле М.С.С. против Бельгии и Греции[405] ЕСПЧ признал несоответствующим статье 3 ЕКПЧ принятое в соответствии с Дублинским регламентом решение Бельгии о высылке просителя убежища в Грецию. По мнению суда Бельгия не имела права применять Дублинский регламент, поскольку в Греции действовала несовершенная система предоставления убежища, а также не обеспечивались надлежащие условия проживания и содержания под стражей.

Таким образом, ЕСПЧ и Суд ЕС сформулировали прецеденты, которые фактически создали юридическую основу, позволяющую государствам-членам отступать от требований Дублинского регламента.

Регламент «Евродак» имеет вспомогательное значение и призван обеспечить идентификацию личности незаконных иммигрантов или лиц, ищущих в ЕС убежище.

Европейская дактилоскопическая система (Евродак) представляет собой централизованную информационную систему, используемую с целью определения государства, ответственного за рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища и содержащую данные отпечатков пальцев иностранных граждан и лиц без гражданства, подавших ходатайства о предоставлении в ЕС убежища или въехавших в ЕС нелегально.

Основная идея системы Евродак состоит в том, чтобы посредством сличения отпечатков пальцев просителя убежища с базой данных можно было бы установить его личность или, по крайней мере, внести о нем данные с целью использования для идентификации при последующих визитах данного лица в ЕС. В результате сличения отпечатков пальцев можно установить кем в действительности является данное лицо, каким образом оно въехало на территории ЕС, подавало ли ранее указанное лицо аналогичные ходатайства в другие страны и т.д.

---

[405] Постановление от 21.1.2011 [Большая Палата]. М.С.С. против Бельгии и Греции [M.S.S. v. Belgium and Greece] (жалоба № 30696/09). URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":["document"],"itemid":["001-117491"]} (дата обращения 15.10.2018)

4 мая 2016 года Комиссия подготовила новую редакцию регламента «Евродак»[406], в соответствии с которой сфера применения данной системы должна быть расширена посредством использования ее для целей идентификации незаконных иммигрантов при проведении операций по высылке.

Центральным институциональным элементом Общей европейской системы предоставления убежищ является созданная в 2011 году Европейская служба по оказанию содействия в предоставлении убежища.

Указанная служба не обладает никакими оперативными полномочиями, ее предназначение сводится к осуществлению содействия государствам-членам ЕС в решении вопросов, связанных с реализацией общей европейской системы предоставления убежищ. Основная задача Европейской службы по оказанию содействия в предоставлении убежища состоит в обучении сотрудников национальных органов и распространении передового опыта и знаний[407]. Местом расположения Европейской службы по оказанию содействия в предоставлении убежища выступает остров Мальта.

В рамках реформирования законодательства ЕС об убежище Комиссия подготовила проект регламента о реорганизации Службы по оказанию содействия в предоставлении убежищ в полноценное Агентство ЕС по вопросам убежища. В сентябре 2018 года Комиссия опубликовала измененный проект регламента[408], предусматривающий расширение полномочий Агентства по осуществлению оперативного и технического содействия государствам-членам в рамках предоставления международной защиты. Согласно законопроекту Агентство ЕС по вопросам убежища должно быть центральным институциональным элементом общей европейской системы предоставления убежищ, которое отвечает за

---

[406] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes COM/2016/0272 final/2 - 2016/0132 (COD)// URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:272:FIN (дата обращения 15.10.2018)

[407] Schmälter, Julia (2018): A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System, West European Politics, DOI: 10.1080/01402382.2018.1427947. p. 13

[408] Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. COM/2018/633 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:0633:FIN (дата обращения 15.10.2018)

правильное применение норм Союзного законодательства об убежище (Union asylum law) на территории всего Союза[409].

Временная защита представляет собой особую процедуру, применяемую в случае массового притока лиц, ищущих убежища.

Указанная процедура состоит в предоставлении перемещенным лицам безотлагательной временной защиты в случаях, когда отсутствует возможность оперативного использования стандартной системы предоставления убежища. Необходимость введения системы временной защиты была обусловлена вооруженными конфликтами на территории бывшей Югославии в конце 1990-х годов, когда страны ЕС столкнулись с проблемой массового притока иммигрантов, ищущих спокойной жизни.

Однако после событий в бывшей Югославии директива № 2001/55/ЕС практически не применялась. Даже в условиях миграционного кризиса 2015 года механизм, предусмотренный указанной директивой, оказался невостребованным. По мнению Катрин Костелло и Миноса Музуракиса (Cathryn Costello, Minos Mouzourakis) причина заключалась в том, что между массовым прибытием вынужденных переселенцев из Югославии и нелегальных иммигрантов из Северной Африки имеется одно существенное отличие. В первом случае приток вынужденных переселенцев был вызван конкретным конфликтом, имеющим временные рамки, во втором случае массовое прибытие иммигрантов обусловлено нестабильной обстановкой в целом ряде государств с неясными перспективами стабилизации политической и экономической ситуации[410].

В соответствии с директивой № 2001/55/ЕС при наличии обстоятельств, свидетельствующих о массовом притоке иммигрантов, Совет ЕС, действуя квалифицированным большинством, принимает соответствующе решение. Указанное решение является основанием для предоставления со стороны государств-членов ЕС временной защиты всем лицам, подпадающим под его действие. Срок временной защиты составляет один года, данный срок может

[409] См. Servent, Ariadna Ripoll. A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. JCMS 2018 Volume 56. Number 1. pp. 83–100. DOI: 10.1111/jcms.12652

[410] Costello, Cathryn; Mouzourakis, Minos. The Common European Asylum System // M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 272.

автоматически продлеваться на следующие шесть месяцев, но не более чем на год. По решению Совета ЕС срок действия временной защиты может быть продлен еще на один год.

Материальная часть законодательства ЕС об убежище включает в себя правовые акты, регулирующие отношения, связанные с процессом рассмотрения ходатайств и предоставления убежища в странах ЕС.

К материальной части законодательства ЕС об убежище можно отнести три ключевые директивы: квалификационная директива, процедурная директива и директива об условиях приема.

Все указанные директивы устанавливают рамочные нормы, подлежащие применению в той или иной области, связанной с процессом предоставления убежища и иных видов международной защиты. При этом каждая из указанных директив предоставляет государствам-членам право предусматривать на национальном уровне для просителей международной защиты более благоприятные условия и стандарты.

Квалификационная директива № 2011/95/EU устанавливает в рамках существующих международно-правовых актов критерии, при наличии которых иностранец может претендовать на статус беженца или получить субсидиарную защиту. Указанная директива принята в соответствии с положениями подпунктов (a) и (b) части 2 статьи 78 ДФЕС, предполагающих установление единообразного статуса беженца и лица, получившего субсидиарную защиту. Вместе с тем, статус, установленный в соответствии с квалификационной директивой, не является единообразным, действующим на территории всего Союза. По-прежнему, указанный статус остается национальным[411].

В структуре квалификационной директивы можно выделить два ключевых блока: первый блок (главы II-VI) устанавливает условия для предоставления убужища или субсидиарной защиты, а также статус лица, получившего

[411] Hailbronner, Kay Thym, Daniel. EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. 1115 p.

соответствующую защиту; второй блок (глава VII) определяет общее содержание прав лиц, получивших статус беженца или субсидиарную защиту.

Центральным понятием в рамках квалификационной директивы, а также в целом законодательства об убежище является понятие «преследование» (persecution). Квалификационная директива не содержит точного определения указанного понятия, законодатель использует понятие «действия по преследованию» (acts of resecutions)[412], содержание которого раскрывается в статьях 9 и 10 директивы. Кроме того, значение понятия «преследование» с точки зрения права на убежище было детально рассмотрено судом ЕС. Так в объединенном деле C-71/11 и C-99/11[413] суд ЕС, в частности, отметил, что не всякое нарушение права на свободное вероисповедание следует рассматривать как преследование в смысле Женевской конвенции и квалификационной директивы. По мнению суда ЕС указанный вопрос следует решать с учетом конкретных обстоятельств.

В рамках другого дела (C-199/12 – C-201/12)[414] суд ЕС дал разъяснение акта преследования по причине сексуальной ориентации. Суд ЕС отметил то, что наличие уголовном праве страны нормы, предусматривающей уголовную ответственность за гомосексуализм само по себе не свидетельствует о преследовании в смысле законодательства об убежище.

Директива № 2013/33/EU об условиях приема содержит стандарты в отношении условий пребывания лиц, ищущих убежища. Принятие данной директивы явилось результатом очень долгих и трудных переговоров, вызванных

---

[412] EU immigration and asylum law (text and commentary) : Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law / ed. by Steve Peers, Violeta Moreno-Lax, Madaline Garlick and Elspeth Guild. Leiden/ Boston: Brill Nijhoff, 2016. P. 1

[413] Joined Cases C-71/11 and C-99/11. Judgment of the Court (Grand Chamber), 5 September 2012. Bundesrepublik Deutschland v Y and Z. References for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht.URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0071&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения 15.12.2018)

[414] Joined Cases C-199/12 to C-201/12. Judgment of the Court (Fourth Chamber), 7 November 2013. Minister voor Immigratie en Asiel v X and Y and Z v Minister voor Immigratie en Asiel. Requests for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands). ECLI identifier: ECLI:EU:C:2013:720. URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0199&lang1=en&type=TXT&ancre= (дата обращения 15.12.2018)

нежеланием целого ряда государств нести дополнительные затраты на содержание лиц, получивших международную защиту[415].

Ключевая цель директивы заключается в том, чтобы просителям международной защиты одинаковые условия пребывания независимо от того, в каком государстве подана соответствующее ходатайство.

По смыслу директивы под условиями приема понимается система гарантий, которые государства-члены обязаны предоставить просителю международной защиты (право на жилище, оформление документов, доступ к рынку труда, питание, обеспечение одеждой и т.д.). В силу директивы № 2013/33/EU после подачи ходатайства о международной защите государство-член обязано обеспечить просителю убежища необходимые условия проживания на своей территории. Указанная обязанность сохраняется и в том случае, если компетентный орган государства-члена придет к выводу о том, что ходатайство о международной защите подлежит рассмотрению в другом государстве в соответствии с положениями Дублинского регламента[416].

Особое место в директиве занимают положения, касающиеся содержания под стражей просителя убежища. Согласно статье 8 директивы об условиях приема государства-члены не могут содержать лица под стражей лишь на том основании, что в отношении него начата процедура рассмотрения ходатайства о международной защите в соответствии с процедурной директивой. Директива об условиях приема исходит из того, что содержание просителя международной защиты под стражей может выступать лишь исключительной мерой[417], соответствующей принципам необходимости и пропорциональности. Аналогичные положения содержаться в статье 26 процедурной директивы,

---

[415] Trauner, Florian; Servent, Ariadna Ripoll. Limited policy change due to new norms of institutional bahavior//Policy change in the Area of Freedom, Secutity and Justice: How EU institutions matter/ edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015. P. 47

[416] Case C-179/11. Judgment of the Court (Fourth Chamber), 27 September 2012. Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Reference for a preliminary ruling from the Conseil d'État (France). ECLI identifier: ECLI:EU:C:2012:594. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0179 (дата обращения 15.12.2018)

[417] Tsourdi, Evangelia (Lilian). Asylum detention in EU law : falling between two stools? // Refugee survey quarterly, 2016, Vol. 35, No. 1, p. 15. DOI: 10.1093/rsq/hdv021

которая содержит отсылочную норму на положения директивы об условиях приема в части оснований для содержания под стражей.

Исчерпывающий перечень оснований для содержания под стражей перечислен в части 3 статьи 8 директивы об условиях приема, одним из таких оснований является защита национальной безопасности и общественного порядка. В данной части директива об условиях приема явилась предметом судебного контроля со стороны суда ЕС с точки зрения ее соответствия Хартии об основных правах ЕС. Суд ЕС пришел к выводу об отсутствии противоречий указанной нормы положениям Хартии[418].

Процедурная директива № 2013/32/EU устанавливает общие стандарты рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты и лишения соответствующего статуса. Основная цель процедурной директивы заключается в том, чтобы обеспечить на территории всего Союза установление общей процедуры рассмотрения вопросов, связанных с предоставлением или лишением международной защиты (Common asylum procedure in the Union).

Процедурная директива имеет неразрывную связь с квалификационной директивой, при этом последняя определяет условия для предоставления международной защиты, а первая устанавливает порядок такого предоставления. Иными словами, квалификационная директива определяет материальный аспект предоставления международной защиты, а процедурная – процессуальный. В связи с этим следует отметить то обстоятельство, что квалификационная директива направлена на конкретизацию положений Женевской конвенции, касающихся условий для признания лица нуждающимся в международной защите. В то же время процедурная директива не обладает таким качеством, поскольку Женевская конвенция не содержит в себе каких-либо положений, связанных с процедурными вопросами.

Процедурная директива регулирует отношения связанные с предоставлением как убежища, так и субсидиарной защиты. Таким образом,

---

[418] Case C-601/15. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 February 2016. J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Request for a preliminary ruling from the Raad van State. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:84. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2016:84 (дата обращения 15.12.2018)

процедурная директива исходит из концепции единой процедуры для всех видов международной защиты.

В соответствии со статьей 9 процедурной директивы проситель международной защиты вправе оставаться на территории государства до тех пор, пока не будет завершена процедура рассмотрения его ходатайства в первой инстанции.

Важное место в процедуре занимает понятия «безопасная страна происхождения» (safe country of origin) и «безопасная третья страна» (safe third country). Все указанные понятия объединяет общий признак, заключающийся в том, что на основе объективных и достоверных данных можно сделать вывод о том, что в указанных государствах не осуществляется преследование в смысле квалификационной директивы. В первом случае (безопасная страна происхождения) речь идет о государстве, являющимся постоянным местом жительства заявителя и где он подвергается преследованию. Под безопасной третьей страной понимается государство, не являющееся членом ЕС, где проситель убежища находился после того как покинул страну своего проживания, но до въезда на территорию Союза. Особым видом безопасной третьей страны выступает т.н. «Европейская безопасная третья страна» (European safe third country), под которой понимается государство, не входящее в ЕС, но ратифицировавшая Женевскую конвенцию и ЕКПЧ. Согласно процедурной директиве вопрос о признании той или иной страны в качестве безопасной относится к компетенции государств-членов.

Следует отметить то обстоятельство, что категории «безопасная страна происхождения» и «безопасная третья страна» имеют различные последствия для процедуры рассмотрения ходатайства о международной защите. В частности, признание факта прибытия просителя международной защиты из безопасной третьей страны дает основание для квалификации такого ходатайства неприемлемым в силу части 2 (c) статьи 33 процедурной директивы. Категория «безопасная страна происхождения» дает основание для ускорения процедуры рассмотрения ходатайства о международной защиты согласно части 8 (b) статьи

31 процедурной директивы, однако компетентный орган обязан рассмотреть все обстоятельства конкретного дела.

В 2015 году Комиссия подготовила проект регламента, устанавливающего общий список безопасных стран происхождения, действующий на территории всего Союза[419], однако позднее было принято решение о включении положений данного проекта в проект процедурного регламента (Proposal Regulation establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU).

Как уже отмечалось выше, в настоящий момент идет процесс формирования третьего поколения законодательства ЕС об убежище.

Европейский миграционный кризис отчетливо выявил серьезные недостатки в Общей Европейской системе предоставления убежищ, которая фактически оказалась недееспособной. В частности, серьезными вызовами для ЕС стали такие проблемы, как: неравномерное распределение среди государств-членов ЕС лиц, ищущих убежище, неспособность некоторых государств обеспечить быструю и эффективную идентификацию просителей убежища и т.д.[420] При этом указанные проблемы имели место и ранее, в частности согласно отчету Агентства ЕС по основным правам примерно половина всех прошений об убежище приходится на Германию и Швецию[421], при том, что ни Германия, ни Швеция не находятся на основных путях нелегальной иммиграции в страны ЕС. Таким образом, Дублинская система и ранее не могла обеспечить справедливое распределение просителей убежища, однако миграционный кризис 2015 года еще в большей степени обнажил данные проблемы и усугубил ситуацию.

Таким образом, спустя всего два-три года после завершения второго этапа реформирования законодательства об убежище возникла необходимость

---

[419] Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU. COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015PC0452 (дата обращения 15.12.2018)

[420] Corinne Balleix. What Type of Reform of the Common European Asylum Regime are we heading Toward? European Issue n № 400, 11.07.2016. P.2// URL: http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward (дата обращения 18.05.2017)

[421] Asylum and migration into the EU in 2015/ FRA Fundamental Rights Report 2016. P. 17/ URL:http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016 (дата обращение 26.05.2017)

очередной реформы, которая должна была адаптировать Общую Европейскую систему предоставления убежищ к новым вызовам.

Как уже отмечалось в предыдущем параграфе, в мае 2015 года в самый разгар миграционного кризиса Европейская комиссия опубликовала Европейскую повестку дня по миграции, содержащую перечень мероприятий в области иммиграционной политики и политике предоставления убежищ[422].

Комиссия признала уязвимость существующей Общей Европейской системы предоставления убежищ, а также выявила ключевые проблемы в данной сфере, а именно: отсутствие доверия между государствами-членами, различие в национальных системах предоставления убежищ, достаточно низкий уровень доверия к общим правилам предоставления убежища в странах ЕС.

Отдельное место в Европейской повестке дня по миграции занимал вопрос совершенствования системы предоставления убежищ в ЕС. Однако указания на конкретные мероприятия по реформированию Общей Европейской системы предоставления убежищ в документе отсутствовали.

6 апреля 2016 г. Европейская комиссия подготовила Сообщение о путях реформировании Общей Европейской системы предоставления убежища и расширения легальных путей в Европу[423].

Указанное Сообщение содержала план по реформированию Общей Европейской системы предоставления убежищ, которое должно привести к появлению третьего поколения законодательства ЕС об убежище. Исходя из сообщения Комиссии, следует то, что основная идея третьего поколения законодательства ЕС об убежище состоит в том, чтобы предоставление убежища на территории ЕС было основано на справедливой системе, которая не зависела от слабости или неэффективной организации работы со стороны отдельных государств-членов.

---

[422] Communication from the commission to the European parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on Migration, 2015// URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[423] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe COM/2016/0197 final, 2016a, URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en (дата обращения: 26.12.2016)

В течение нескольких месяцев после публикации Сообщения Комиссии от 06.04.2016 года был подготовлен пакет из семи законопроектов, составляющих третье поколение законодательства об убежище. Фактически указанный пакет представлял из себя новую редакцию шести актов из второго поколения законодательства о беженцах, а также новый регламент, создающий постоянно действующую систему по переселению лиц, нуждающихся в международной защите. Таким образом, третье поколение законодательства ЕС о беженцах должно состоять уже из семи нормативно-правовых актов в форме регламентов и одной директивы. Кроме того, продолжает действовать директива о временной защите 2001 года.

По мнению проф. М.Л. Энтина основная цель реформирования Общей Европейской системы предоставления убежищ состоит в том, чтобы добиться той ситуации, при которой ходатайства о предоставлении убежищ рассматривались на границах ЕС, а лучше – за его пределами[424].

Анализ законопроектов из третьего поколения законодательства о беженцах позволяет сделать вывод о том, что законодатель осуществляет изменение метода правового регулирования от гармонизации к унификации. Вместо квалификационной и процедурной директив Комиссия подготовила соответствующие регламенты, которые будут устанавливать единообразные правила, действующие на территории всего Союза. Новый пакет законодательства содержит лишь одну директиву об условиях приема.

Новый пакет законодательных актов был разработан в соответствии с приоритетными направлениями, обозначенными в Сообщении Комиссии от 06.04.2016 года.

Представленный пакет законопроект был нацелен на решение целого ряда задач, главной из которых явилось реформирование Дублинских правил, предполагающее создание эффективной и справедливой системы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств об убежище.

---

[424] Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI: Россия и Европейский Союз в 2015 – 2016 годах. – М., 2017, с. 707.

В рамках указанного направления была подготовлена новая редакция Дублинского регламента[425]. Проект нового регламента не предполагал существенного пересмотра Дублинских критериев, его ключевой новеллой является введение механизма автоматического корректирующего распределения (Corrective allocation mechanism).

Согласно проекту регламента указанный механизм подлежит применению в случае существенного и непропорционального увеличения количества ходатайств об убежище в одной из стран ЕС. В этом случае находящиеся на территории ЕС иммигранты, нуждающиеся в международной защите, подлежат расселению (распределению) с территории одного государства-члена на территорию других государств в соответствии с установленной пропорцией. Указанная система предполагала адаптацию Европейской системы предоставления убежищ к новым вызовам, связанным с массовым прибытием лиц, ищущих убежища, а также имплементацию принципа солидарности между государствами-членами ЕС.

Согласно статье 80 ДФЕС политика в области свободы передвижения лиц, включая вопросы предоставления убежища, должна подчиняться принципу солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами. Указанная норма имеет общее применение и распространяется все направления политики в области свободы передвижения лиц. Применительно к политике в области предоставления убежищ учредительными договорами предусмотрена специальная процедура. Согласно части 3 статьи 78 ДФЕС в случае, если одно или несколько государств-членов ЕС сталкивается с ситуацией, характеризующейся внезапным притоком иностранцев, то Совет по предложению Комиссии может принимать временные меры в пользу указанного государства или государств. Однако такие меры имеют индивидуальный характер, применяются временно исходя из анализа конкретной ситуации.

---

[425] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270

В рамках реагирования на миграционный кризис меры временного расселения уже применялись Советом в 2015 году. В сентябре 2015 года ЕС принял два решения о расселении соответственно 40 000[426] и 120 000[427] иммигрантов, уже прибывших в Грецию, Италию и еще одну страну, которая не была определена. Согласно указанным решениям это касается только граждан, действительно нуждающихся в международной защите и прибывших из тех, стран, по которым процент удовлетворенных ходатайств об убежище в ЕС составляет 75% и более (Сирия, Ирак, Эритрея).

Указанные решения носили индивидуальный характер, однако в соответствии с Европейской повесткой дня по миграции было решено рассмотреть вопрос о создании постоянно действующей автоматической системы расселения лиц.

9 сентября 2015 года Комиссия подготовила проект регламента, устанавливающего т.н. механизм кризисного расселения (crisis relocation mechanism)[428]. В случае утверждения проекта Дублинского регламента в предложенной редакции законопроект от 09.09.2015 года будет отозван.

Предполагалось, что расселение будет осуществляться с помощью делегированного акта, который также будет определять число перемещаемых лиц. Однако, по мнению проф. Стива Пеерса (Steve Peers), предложенная система оказалась недееспособной[429]. В 2017 году в рамках процедуры, предусмотренной статьей 258 ДФЕС, Комиссии пришлось обратиться в суд ЕС с требованиями к Польше[430], Венгрии[431] и Чехии[432] о невыполнении решений Совета № 2015/1523 и

---

[426] Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156

[427] Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece OJ L 248, 24.9.2015, p. 80–94

[428] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person COM/2015/0450 final - 2015/0208 (COD)

[429] Steve Peers, The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should Unaccompanied Children Apply for Asylum? 21.01.2016//URL:http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/01/the-dublin-regulation-is-end-nigh-where.html (дата обращения 10.05.2017)

[430] Case C-715/17: Action brought on 21 December 2017 — European Commission v Republic of Poland OJ C 112, 26.3.2018, p. 18–18

[431] Case C-718/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Hungary

2015/1601 о расселении иммигрантов, нуждающихся в международной защиты. По состоянию на декабрь 2018 года указанные не дела не рассмотрены.

Следует отметить тот факт, что решение Совета № 2015/1601 от 22 сентября 2015 года о расселении 120 000 иммигрантов было оспорено в суде ЕС по иску Словакии и Венгрии. По мнению заявителей при принятии оспариваемого решения были допущены процедурные нарушения, кроме того, само решение не соответствует цели по разрешению миграционного кризиса[433]. Суд ЕС своим решением[434] отклонил требования заявителей, поскольку нашел их доводы необоснованными. Кроме того, суд ЕС отметил, что Совет действовал в рамках принципа солидарности (статья 80 ДФЕС), который в данной ситуации подлежал применению (п. 252-253 решения суда).

Здесь необходимо обратить внимание также не только на изменение правового содержания данного механизма, но и на изменение терминологии. Если первоначально данный механизм именовался как расселение (relocation), то сейчас используется термин распределение (allocation). Представляется, что в данном контексте термин распределение означает то, что просители убежища будут распределяться без учета их согласия и предпочтений.

Механизм автоматического корректирующего распределения практически сразу вызвал отторжение у целого ряда государств-членов ЕС, представляющих Вишеградскую группу[435].

Противники указанного механизма посчитали, что такое предложение не соответствует их национальным интересам. В то же время указанные страны признают необходимость проявления солидарность со странами ЕС, сталкивающимися с чрезмерным наплывом лиц, ищущих убежище. Однако форма такой солидарности не должна навязываться Союзом, а определяться

OJ C 112, 26.3.2018, p. 19–19

[432] Case C-719/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Czech Republic OJ C 112, 26.3.2018, p. 19–20

[433] Туркина А. Распределение беженцев по странам ЕС: механизм правомерен, но государства по-прежнему не согласны//URL: http://alleuropalux.org/?p=15063 (дата обращения 15.10.2018)

[434] Joined Cases C-643/15 and C-647/15, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017. Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union. Actions for annulment — Decision (EU) 2015/1601. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643 (дата обращения 15.10.2018)

[435] Вишеградская группа включает в себя Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию.

самостоятельно каждым государством, принимая во внимание возможности данной страны. Иными словами, по мнению представителей Вишеградской группы при наличии признаков массового прибытия на территорию одного из государство-членов ЕС просителей убежища, другие государства-члены ЕС вправе самостоятельно определять формы проявления солидарности[436]. Указанный механизм получил название «гибкая» или «эффективная» солидарность[437].

Таким образом, основная идея «гибкой солидарности» состоит в том, что расселение иностранцев, нуждающихся в международной защите, является одной из форм проявления солидарности в вопросе предоставлении убежища, в любом случае для государств-членов такая форма должна иметь добровольный характер. Однако пока предложение о «гибкой солидарности» не нашло поддержки ни у Комиссии, ни у других государств-членов.

С правовой точки зрения предложенный Комиссией постоянный автоматический механизм корректирующего распределения соответствует нормам первичного права ЕС, а также отвечает критериям субсидиарности и пропорциональности. Более того, такой механизм можно рассматривать как одно из средств сохранения целостности правовой системы ЕС[438].

Однако с точки зрения целесообразности и эффективности, данное предложение навряд ли будет удачным решением. Принимая во внимание текущую ситуацию в ЕС данный механизм, во-первых, не приведет к решению проблемы, а во-вторых, навряд ли будет исполняться как государствами, так и самими иммигрантами. Ведь как справедливо отмечает Маартен ден Хейер (Maarten den Heijer), в процессе имплементации механизм переселения неизбежно

[436] Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, 16.09.2016, URL:http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919 (дата обращения 10.05.2017)
[437] Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность», Современная Европа. – 2016. – № 6. С 46.
[438] Radovic, Maja Lukic; Cuckovic, Bojana, Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights - Step(s) Forward or Backward, 2 ECLIC 10 (2018). P. 26

столкнется с целым рядом препятствий, в первую очередь, со стороны самих просителей убежища[439].

В апреле 2018 года в период болгарского президентства в Совете вместо механизма автоматического корректирующего распределения был предложен новый вариант реагирования на ситуации существенного и непропорционального увеличения количества ходатайств об убежище в одной из стран ЕС[440]. Новый механизм предусматривает трехуровневую систему реагирования на кризисную ситуацию, при этом на каждом уровне предлагается определенный набор средств, включающий также распределение (расселение) просителей убежища. Данный вариант не предусматривает введение механизма автоматического корректирующего распределения в качестве основного инструмента реагирования на возникновение кризисных ситуаций.

Одной из ключевых проблем ЕС в области политики по предоставлению убежищ, является наличие существенного расхождения в отдельных положениях национального законодательства о беженцах. Такая ситуация обусловлена тем, что на сегодняшний день национальное законодательство формируется в соответствии с положениями директив, которые содержат лишь рамочные нормы, сохраняющие гибкость в вопросе их имплементации.

В условиях гибкости норм, содержащихся в действующих директивах, государства-члены сохраняют свободу действий в области установления национальных правил предоставления убежища, т.е. директивы в области убежища содержат слишком широкие возможности для их произвольной имплементации, что приводит к существенному расхождению национального законодательства об убежище в разных странах ЕС[441]. В рамках ЕС такие

---

[439] Den Heijer, Maarten, Corrective Allocation or Effective Solidarity? The Slovak Presidency Non-paper on the Revision of the Dublin System, URL:http://eumigrationlawblog.eu/corrective-allocation-or-effective-solidarity-the-slovak-presidency-non-paper-on-the-revision-of-the-dublin-system/ (дата обращения 10.05.2017)

[440] EU Council, Presidency Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) - New Dublin: Reversing the Dynamics, Document 7674/18 of 9.4.2018. URL: http://www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf (дата обращения 10.10.2018)

[441] Florian Trauner, Ariadna Ripoll Servent, The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change//Journal of Common Market Studies 2016 Volume 54. Number 6. p. 1419

расхождения не способствует формированию Общей европейской системы предоставления убежищ

По мнению Комиссии данная проблема может быть решена посредством унификации норм, касающихся процедур по предоставлению убежищ с тем, чтобы обеспечить равное обращение с просителями убежищ и, кроме того, предотвратить незаконное перемещение иммигрантов внутри Союза. Таким образом, Комиссия подготовила проекты квалификационного[442] и процедурного регламента[443], а также проект новой редакции директивы о приеме[444]. Иными словами, был изменен метод правового регулирования отношений по предоставлению убежища с гармонизации на унификацию, что позволит ввести общеевропейские обязательные правила и снизить существующие отличия в правоприменительной практике на территории Союза.

Еще одна проблема, на решение которой направлена очередная реформа Общей Европейской системы предоставления убежищ, связана с нелегальным перемещением просителей убежища внутри Союза (secondary movement)[445].

Отсутствие пограничного контроля внутри ЕС, а также неэффективная работы компетентных органов приграничных государств приводит к тому, что иммигранты, попавшие на территорию ЕС, безнаказанно перемещаются по всему Союзу в поисках более удобного варианта легализации или проживания. Проблема усугубляется еще и тем, что компетентные органы стран ЕС не обладают полной информацией о передвижении таких лиц по территории Союза.

Основной причиной незаконного перемещения просителей убежища внутри ЕС является отличия в правовом регулировании процесса предоставления

---

[442] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents COM/2016/0466 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0466:FIN (дата обращения 10.12.2018)

[443] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU COM/2016/0467 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0467%3AFIN (дата обращения 10.12.2018)

[444] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD). URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0465 (дата обращения 10.12.2018)

[445] The CEAS reform package: the death of asylum by a thousand cuts? Working papers. Number 6. Jesuit Refugee Service Europe, Brussels, Belgium. January, 2017

международной защиты на территории разных государств-членов ЕС[446]. Решение проблемы нелегального перемещения лиц, ищущих убежища или получивших международную защиту, по территории ЕС выступает одним из ключевых вызовов и одновременно одной из целей текущей реформы законодательства ЕС об убежище.

В связи с этим меры, направленные на решение данной проблемы, получили широкое развитие в пакете законодательных актов в области предоставления убежища.

Во-первых, установлено правило. Согласно которому лицо, получившее международную защиту, обязано проживать на территории того государства, где ему была предоставлена соответствующая защита (статья 29 проекта квалификационного регламента).

Во-вторых, проект квалификационного регламента содержит норму (статья 44), согласно которой если лицо, получившее международную защиту, находится на территории другого государства-члена ЕС без законных на то оснований, то в отношении такого лица срок его предыдущего пребывания не подлежит включению в пятилетний срок для получения вида на жительство.

В-третьих, государство-член ЕС вправе лишить просителя убежища ряда социальных гарантий в случае нарушения с его стороны обязательства по пребыванию в том государстве-члене, в котором он обязан находиться (17(a) проекта директивы об условиях приема). Более того, государства-члены могут обязывать просителей убежища отмечаться в компетентных органах при наличии риска их несанкционированного отъезда (статья 7 (3))[447].

Существенные изменения касаются применения категории «безопасной страны». Проект процедурного регламента предусматривает три ключевых изменения, касающихся данного понятия. Во-первых, вопрос об установлении согласованного списка безопасных стран будет решаться не на уровне

[446] Corinne Balleix. What type of reform of the common European asylum regime are we heading toward? European Issue n № 400, 11.07.2016. P.3// URL:http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward (дата обращения 18.05.2017)

[447] Addressing migration in the European Union Compendium of briefings by the European Parliamentary Research Service, February, 2017// URL: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Migration_Compendium_2017.pdf (дата обращения 18.05.2017)

государства-членов, а на уровне ЕС. Во-вторых, применение этого правила перестает быть факультативным, государства-члены обязаны будут в первую очередь проверять критерий «безопасной страны», а при установлении данного критерия проситель международной защиты должен быть отправлен в такую страну, минуя процедуру, установленную Дублинским регламентом. В-третьих, новые положения значительно упрощают перечень критериев для определения страны в качестве безопасной[448]. Таким образом, процедурные права просителей международной защиты снижаются по сравнению с текущим положением[449].

В рамках реформы законодательства ЕС об убежище в июле 2016 года Комиссия подготовила также проект регламента, устанавливающего Союзную систему по переселению лиц, нуждающихся в международной защите (Union Resettlement Framework)[450]. Союзная система переселения означает добровольное перемещение иностранных граждан, нуждающихся в международной защите, с территории третьей страны в страны ЕС (статья 2 проекта регламента).

К настоящему моменту ЕС уже применял временные схемы переселения лиц, нуждающихся в защите, так в 2015 году Совет одобрил решение о переселении 22 504 человек из третьих стран в страны ЕС[451], а также страны, являющиеся ассоциированными участниками Шенгенского пространства.

Другим примером временной схемы переселения лиц, нуждающихся в международной защите, является сделка англ. – deal)[452] между ЕС и Турцией от 18 марта 2016 года[453], в соответствии с которой ЕС и Турция договорились о том, что

---

[448] Lavenex, Sandra. ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. JCMS 2018 Volume 56. Number 5. DOI: 10.1111/jcms.12739. p. 1206

[449] Schmälter, Julia (2018): A European response to non-compliance: the Commission’s enforcement efforts and the Common European Asylum System, West European Politics, DOI: 10.1080/01402382.2018.1427947. p. 21

[450] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD). URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468 (дата обращения 15.10.2018)

[451] OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING 3405th Council meeting Justice and Home Affairs Brussels, 20 July 2015. URL: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/

[452] Steve Peers. The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment, 18 March 2016//URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html (дата обращения 18.05.2017)

[453] EU-Turkey statement, 18 March 2016, URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/(дата обращения 15.10.2018)

за каждого гражданина Сирии, возвращенного с территории Греции в Турцию, другой сирийский гражданин будет переселен из Турции в страны ЕС[454].

Примечательно то, что, по мнению Общего суда ЕС, указанная сделка по сути была заключена не между ЕС и Турцией, а между главами государств-членов ЕС и премьер-министром Турции (пункт 73 решения)[455].

[454] The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey ‘deal’ and temporary protection. Written by Kim Rygiel, Wilfrid Laurier, Feyzi Baban, Suzan Ilcan. Global Social Policy. 2016, Vol. 16(3) 315–320

[455] Case T-193/16. Order of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 28 February 2017. NG v European Council. Action for annulment — EU-Turkey statement of 18 March 2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016TO0193 (дата обращения 15.10.2018)

Глава 3. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОСТРАНСТВА ВНУТРЕННЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ ЕС

§3.1. Понятие внутренней безопасности в системе права ЕС. Правоохранительное законодательство ЕС

Термин «безопасность» широко используется в различных областях знаний, при этом помимо общего понятия безопасности существует несколько десятков специальных понятий (общественная безопасность, внутренняя безопасность, внешняя безопасность, социальная безопасность и т.д.). Указанные понятия широко представлены в правовом лексиконе ЕС. Только в тексте ДФЕС понятие «безопасность» встречается 54 раза.

В русском языке безопасность понимается как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»[456]. По мнению Б.П. Кондрашова, «безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов объектов безопасности — личности, общества и государства, обеспечиваемое субъектами безопасности от общественно опасных деяний и иных вредоносных явлений социального, техногенного и природного характера посредством использования системы мер, средств и способов, предусмотренных законом»[457]. При этом выделяются следующие элементы безопасности: объекты безопасности; обстоятельства, угрожающие безопасности (или угрозы безопасности); субъекты обеспечения безопасности; силы и средства субъектов обеспечения безопасности[458].

Д.В. Ирошников определяет государственную безопасность как «состояние защищенности государственного строя, государственных органов,

[456] Толковый словарь русского языка / под ред С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. М., 1995. С. 38
[457] Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 6.
[458] Там же. С. 5.

территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз»[459].

В зависимости от источника угрозы безопасность принято подразделять на внешнюю и внутреннюю. В основе такого деления лежат территориальные границы охраняемого объекта (государства или объединения государств). В случае, когда выстраивается система защиты от внешних угроз, находящихся за пределами государства или союза государств, речь идет о внешней безопасности (защита государства от внешней агрессии и т.д.). Если речь идет о защите от внутренних угроз (преступность, иные противоправные явления), которые имеют место на территории государства или союза государств, то такая безопасность будет именоваться внутренней. Иными словами, внутренняя безопасность представляет собой состояние защищенности охраняемых интересов от внутренних угроз.

В рамках ЕС обеспечение внешней безопасности реализуется в рамках общей внешней политики и политики безопасности (раздел V ДЕС Общие положения о внешнеполитической деятельности Союза и специальные положения об общей внешней политики и политики безопасности).

Концепция внутренней безопасности получила свое развитие после принятие Амстердамского договора, запустившего проект построения ПСБП. Обеспечение внутренней безопасности в рамках ЕС посвящены положения раздела V ДФЕС, таким образом, внутренняя безопасность является компонентом ПСБП.

В соответствии с частью 3 статьи 67 ДФЕС Союз старается обеспечить высокий уровень безопасности с помощью мер, направленных на предотвращение преступности, расизма, ксенофобии и на борьбу с ними, мер по обеспечению координации и сотрудничества полицейских, судебных и других компетентных органов, а также путем взаимного признания судебных решений по уголовным делам и, если необходимо, посредством сближения уголовных законодательств.

[459] Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание//Юридическая наука. – 2011. – № 2. С. 65.

Таким образом, исходя из указанной нормы можно сделать вывод о том, что обеспечение внутренней безопасности осуществляется при помощи мер по предотвращению преступности, а также мер полицейского, уголовно-процессуального и уголовного характера.

После принятия Лиссабонского договора Комиссия подготовила сообщение под названием «Стратегия внутренней безопасности ЕС в действии: пять шагов для безопасной Европы»[460] (далее – Стратегия). Указанная стратегия предусматривала план действий ЕС и государств-членов на следующие четыре года по противодействию преступности, усилению внешних границ и предотвращению последствий природных и техногенных катастроф.

Роль ЕС в обеспечении внутренней безопасности состоит в общей политике, формировании соответствующей законодательной основы, обеспечении практического сотрудничества в области полицейского и судебного сотрудничества, управлении границами, а также осуществлении антикризисного управления. Иными словами, с позиции разработчиков Стратегии внутренняя безопасность ЕС охватывает вопросы предотвращения преступности, управление границами и антикризисное управление.

В этом отношении согласно Стратегии понимание внутренней безопасности ЕС отличается от того понимания, которое содержится в тексте ДФЕС. В частности, управление границами является частью политики в области свободы передвижения лиц, а антикризисное управление вообще не относится к ПСБП.

В апреле 2015 году Европейская Комиссия подготовила новое сообщение под названием Европейская повестка дня по безопасности[461]. Принимая во внимание появление новых видов угроз, а также необходимость обеспечения взаимодействия между внешним и внутренним измерением безопасности, новая

---

[460] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe 22/11/2010 COM/2010/0673 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0673 (дата обращения 15.10.2018)

[461] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions.The European Agenda on Security. Strasbourg, 28.4.2015. COM(2015) 185 final URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (дата обращения 15.10.2018)

стратегия направлена на обеспечение безопасности в целом, включая внутренний и внешний аспекты.

При этом анализ Европейской повестки дня по безопасности позволяет сделать вывод о том, что основной акцент новой стратегии делается на обеспечении внутренней безопасности. Согласно преамбуле результатом реализации Европейская повестка дня по безопасности должно быть построение пространства внутренней безопасности ЕС, в пределах которого обеспечивается защита граждан в полном соответствии с основными правами. Среди угроз внутренней безопасности Европейская повестка дня по безопасности выделяет три ключевых вызова: терроризм, организованная преступность и киберпреступность (раздел 3).

И Стратегия внутренней безопасности, и Европейская повестка дня по безопасности исходят из того, что обеспечение внутренней безопасности является, в первую очередь, задачей государств-членов. Роль ЕС состоит в том, чтобы оказать максимальное содействие государствам-членам в решении вопросов по обеспечению безопасности. Однако в современных условиях эффективно решить данную задачу не представляется возможным, поэтому реализация мероприятий по обеспечению безопасности становится общей заботой как ЕС, так государств-членов.

Анализ положений ДФЕС, а также рассмотренных выше актов мягкого права в области обеспечения безопасности позволяет нам определить основные элементы внутренней безопасности ЕС.

Объектом внутренней безопасности ЕС служат определенные охраняемые интересы, которые могут быть нарушены от преступных или иных неправомерных посягательств. Применительно к внутренней безопасности к охраняемым интересам следует отнести интересы личности, интересы государства, а также интересы публичных и частных организаций. Кроме того, к объектам внутренней безопасности следует отнести также интересы самого Союза как наднациональной организации. В частности, согласно статье 325

ДФЕС объектом защиты от мошенничества являются финансовые интересы Союза.

К угрозам внутренней безопасности ЕС следует отнести преступные и иные противоправные деяния, способные причинить вред охраняемым интересам. В широком смысле к угрозам безопасности относятся все реальные или потенциальные преступления и иные противоправные деяния, последствия которых проявляются на территории ЕС. В этом смысле деятельность ЕС должна способствовать нейтрализации всех возможных угроз. Вместе с тем, учредительные документы предоставляет ЕС в правоохранительной сфере полномочия только в отношении наиболее серьезных видов преступлений, имеющих транснациональный характер. В этой связи к угрозам внутренней безопасности ЕС в узком смысле следует отнести серьезные виды преступлений, которые имеют транснациональный характер.

Субъекты внутренней безопасности ЕС, а также меры по ее обеспечению, следует рассматривать применительно к двум уровням: национальный и наднациональный.

Субъектами внутренней безопасности ЕС на национальном уровне выступают государства-члены ЕС в лице компетентных органов, осуществляющих предотвращение, раскрытие и расследование преступлений, а на наднациональном уровне-государства-члены и ЕС в лице своих органов и институтов, уполномоченных по осуществлению сотрудничества в правоохранительной сфере. Кроме того, в широком смысле к субъектам внутренней безопасности можно отнести любых лиц, в той или иной степени способствующих решению задач по противодействию преступности.

Система мер по обеспечению внутренней безопасности также реализуется на двух уровнях. На национальном уровне государства-члены используют весь набор правовых средств, предусмотренных уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, полицейским, административным законодательством. На уровне ЕС используется ограниченный набор средств в области полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным

делам, и мер по сближению и гармонизации уголовного права, а также меры по предотвращению преступности.

С учетом изложенного, внутренняя безопасность ЕС можно определить как состояние защищенности личности, организаций, государства, а также интересов ЕС от реальных или возможных угроз, связанных с осуществлением преступной и иной противоправной деятельности, обеспечиваемое на национальном уровне государствами-членами при помощи мер по предупреждению и пресечению преступлений, а на наднациональном уровне государствами-членами совместно с органами и институтами ЕС при помощи мер, направленных на осуществление полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным делам, гармонизации уголовного права и предотвращении преступности.

Система норм права ЕС, направленных на обеспечение внутренней безопасности составляет правоохранительное законодательство ЕС. Формирование правоохранительного законодательства ЕС представляет собой достаточно важное направление в построении ПСБП. При этом правоохранительное законодательство ЕС не подменяет собой национальные нормы в области правоохранительной деятельности.

В силу статьи 4 ДФЕС ПСБП находится в совместной компетенции Союза и государств-членов. Деятельность любого государства в правоохранительной сфере, направленная на расследование и предупреждение преступлений, а также привлечение виновных лиц к уголовной ответственности, является неотъемлемой частью национального суверенитета.

В рамках ЕС указанная деятельность полностью находится в компетенции государств-членов. На сегодняшний момент ЕС пока не ставит задачу создания в рамках Союза единой правоохранительной системы. Вполне очевидно, что в нынешних условиях, учитывая отсутствие необходимого уровня доверия[462], создание единой правоохранительной системы в рамках ЕС навряд ли возможно.

[462] Anderson, Malcolm and Joanna Apap, Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in the Enlarged European Union, Brussels, 2002. p. 15

Основная идея деятельности ЕС в правоохранительной сфере состоит в том, чтобы, оставляя за государствами-членами все функции в полицейской и уголовно-процессуальной сфере, одновременно обеспечить эффективный механизм сотрудничества между ними.

Как было отмечено выше, формирование правоохранительного законодательства ЕС осуществляется посредством создания необходимой правовой базы для осуществления сотрудничества государств-членов в четырех областях: предотвращение преступности, полицейское сотрудничество, уголовно-процессуальная и уголовно-правовая сферы.

Предотвращение преступности представляет собой сферу, в которой ЕС лишь оказывает содействие государствам-членам, но не устанавливает какие-либо единые или гармонизированные правила. Иными словами, роль ЕС в указанной сфере представляется весьма ограниченной. В связи с этим основная работа в области правоохранительного законодательства ЕС сосредоточена на осуществления сотрудничества в трех областях: полицейская сфера, уголовно-процессуальная деятельность и гармонизация уголовного права.

Полицейское сотрудничество представляет собой сотрудничество государств-членов ЕС по линии конкретных правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, т.е. это та сфера деятельности правоохранительных органов, которая выходит за рамки уголовного процесса.

Сотрудничество в области уголовного процесса представляет собой взаимодействие правоохранительных органов (полиции, прокуратуры, суда, судебных следователей и т.д.) по конкретным уголовным делам.

Сотрудничество в области уголовного права – это, прежде всего, сотрудничество государств-членов в области гармонизации уголовного законодательства. Задача ЕС в деятельности по гармонизации уголовного права состоит в том, чтобы обеспечить в разных странах ЕС одинаковый уровень уголовной ответственности за трансграничные преступления. Это достигается двумя путями. Во-первых, посредством криминализации определенных

общественно-опасных деяний, т.е. посредством введения уголовной ответственности за те или иные деяния, представляющие общественную опасность как для ЕС в целом, так и для отдельных государств-членов. Во-вторых, посредством гармонизации ответственности за преступления трансграничного характера. Иными словами, на уровне ЕС устанавливаются определенные рамки, в пределах которых государства-члены могут вводить нижний и верхний уровень уголовной ответственности за определенные виды преступлений. При этом акты уголовного права принимаются исключительно на национальном уровне.

При этом правоохранительное законодательство ЕС взаимодействует с целым рядом отраслей национального права, к которым относятся следующие: полицейское право (законодательством об оперативно-розыскной деятельности), которое регулирует непроцессуальную деятельность, связанную с раскрытием и предупреждением преступлений; уголовно-процессуальное право, которое регулирует отношения, связанные с осуществлением предварительного расследования и судебного разбирательства по уголовным делам; уголовное право, регулирующее отношения, связанные с совершением преступных деяний и назначением наказания и иных мер уголовно-правового характера.

Основным источником правоохранительного законодательства выступает директива, соответственно большая часть норм правоохранительного законодательства не имеют прямого действия на территории государств-членов.

В отдельных случаях директива может приобрести прямое действия вертикального характера, означающее возможность субъектов правоотношений ссылаться на положения директивы при защите своих прав в спорах с органами публичной власти[463]. В частности, в одном из своих решений Суд ЕС отметил то, что в случае если директива не была своевременно имплементирована государством-членом, то национальные суды должны толковать национальное

[463] Марченко М.Н. Принцип прямого действия права европейского союза // Вестник Московского государственного областного университета. – 2011. - № 2. – С. 219

законодательство в соответствии с директивой с целью достижения результатов, на которые она направлена[464].

Таким образом, в области правоохранительного законодательства основным методом правового регулирования выступает гармонизация национального законодательства.

Вместе с тем, в системе правоохранительного законодательства ЕС используются также регламенты, регулирующие институциональный аспект, к примеру, регламент № 2016/794 о Европоле[465].

Предметом правового регулирования правоохранительного законодательства ЕС вступают общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением сотрудничества между государствами-членами ЕС в полицейской, уголовно-процессуальной и уголовно-правовой сферах, а также в сфере предотвращения преступности. Исходя из этого можно выделить четыре относительно самостоятельных элемента правоохранительного законодательства ЕС: полицейское сотрудничество государств-членов ЕС; сотрудничество в уголовно-процессуальной сфере, сотрудничество в области гармонизации уголовного права, предотвращение преступности.

Необходимо отметить также то обстоятельство, что рассмотренное выше разграничение направлений сотрудничества носит во многом условный характер, поскольку акты правоохранительного законодательства ЕС всегда имеют вспомогательный характер по отношению к национальному праву, в связи с этим отдельные директивы ЕС могут содержать в себе как нормы уголовно-правового, так и нормы уголовно-процессуального характера.

В рамках правоохранительного законодательства особое место занимает понятие «правовое сотрудничество по уголовным делам», детельное рассмотрение которого будет осуществлено в следующей главе.

В первой главе настоящего исследования было отмечено то, что ДФЕС к

---

[464] Case C-212/04. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 July 2006. Konstantinos Adeneler and Others v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/SUM/?uri=CELEX:62004CJ0212

[465] Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114

компоненту «Правосудие» относит только правовое сотрудничество по гражданским делам, при этом сотрудничество по уголовным делам отнесено к компоненту «Безопасность». Венский план действий по имплементации положений Амстердамского договора о ПСБП[466] относит к компоненту «Правосудие» правовое сотрудничество и по гражданским, и по уголовным делам. Данное обстоятельство является результатом двойственной природы правового сотрудничества по уголовным делам.

С одной стороны, правовое сотрудничество по уголовным делам выступает элементом правоохранительного законодательства ЕС, поскольку наряду с полицейским сотрудничеством и гармонизацией уголовного права оно способствует предотвращению, раскрытию и расследованию преступлений на территории ЕС. В этой части его можно рассматривать в рамках компонента «Безопасность».

С другой стороны, в отличие от полицейского сотрудничества правовое сотрудничество по уголовным делам является частью процессуальной деятельности, в этом смысле оно сближается с правовым сотрудничеством по гражданским делам. Тем более, в силу статьей 81 и 82 ДФЕС правовое сотрудничество и по гражданским, и по уголовным делам в рамках ЕС осуществляется на основе единого принципа – принципа признания судебных решений. Именно общность принципа осуществления правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам дает основание отнести оба данных направления деятельности к одному компоненту «Правосудие».

Правовой основой правоохранительного законодательства в учредительных договорах ЕС служат положения главы 4 и 5 раздела V ДФЕС.

Анализируя указанные нормы ДФЕС можно прийти к выводу о том, что в структуре правоохранительного законодательства выделяется два основных направления: полицейское сотрудничество (глава 5 раздела V ДФЕС) и правовое сотрудничество по уголовным делам (глава 5 раздела V ДФЕС). В свою очередь,

---

[466] Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998, OJ. C 019 , 23/01/1999 P. 0001 - 0015

правовое сотрудничество по уголовным делам включает в себя три элемента: сотрудничество в уголовно-процессуальной сфере, сотрудничество в области гармонизации уголовного права, предотвращение преступности.

История развития правоохранительного законодательства ЕС началась задолго до формального закрепления соответствующей компетенции в учредительных договорах.

Еще в 1970-х были предприняты первые действия, направленные на координацию деятельности государств-членов ЕС в полицейской и уголовно-процессуальной сферах (группа «Правовое сотрудничество», 1975 г., группа «ТРЭВИ», 1975 г., группа «CELAD» (Европейский комитет по борьбе с наркотиками), 1989 г. и т.д.)[467]. Однако указанные группы работали на межправительственной основе и не обладали постоянно действующей институциональной структурой.

Правовая основа сотрудничества государств-членов ЕС в правоохранительной сфере была заложена после вступления в силу Маастрихтского договора[468], который по образному выражению проф. Стива Пеерса (Steve Peers) «вывел сотрудничество в данной сфере из тени Европейской интеграции, формально провозгласив ее в качестве одной из опор ЕС»[469]. Маастрихтский договор предусматривал новое направление политики ЕС, получившее название «Юстиция и внутренние дела» (Justice and Home Affairs). Именно данное направление явилось основой третьей опорой ЕС в соответствии с ранее действовавшей концепцией «трех опор».

В соответствии с ДЕС в редакции Маастрихтского договора сотрудничество в области юстиции и внутренних дел строилось исключительно на межправительственной основе и охватывало целый ряд областей, таких как полицейское и правовое сотрудничество по уголовным делам, иммиграционная политика, порядок въезда на территорию союза иностранных граждан и т.д.

---

[467] Oberleitner, Rainer Schengen und Europol: Kriminalitaetsbekaempfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Wien: Manz, 1998. 188 s.
[468] Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112
[469] Peers, Steve, EU Justice and home affairs law, Essex, 2000, p. 16

Согласно статье К1 ДЕС указанные области сотрудничества считались предметом общих интересов государств-членов ЕС.

После вступления в законную силу Амстердамского договора[470] в правовом лексиконе ЕС появилось новое понятие ПСБП, которое охватывало также вопросы сотрудничества в правоохранительной сфере. При этом Амстердамский договор сохранил концепцию трех опор, соответственно в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам использовалась особая процедура принятия решения.

Ныне действующая система сотрудничества в правоохранительной сфере была заложена в соответствии с Лиссабонским договором.

Выше было отмечено то, что правоохранительное законодательства ЕС включает в себя три основных компонента: полицейское сотрудничество государств-членов ЕС; правовое сотрудничество по уголовным делам, сотрудничество по гармонизации уголовного права, предотвращение преступности.

С учетом данной структуры будет проведен анализ правоохранительного законодательства ЕС в рамках настоящего исследования. Принимая во внимание двойственную природу правового сотрудничества по уголовным делам, вопросы, связанные с гармонизацией уголовного права и предотвращением преступности, будут рассмотрены в рамках настоящей главы.

Вопросы сотрудничества в уголовно-процессуальной сфере станут предметом исследования четвертой главы настоящего исследования, касающейся правового регулирования судебного пространства ЕС.

При этом настоящая глава тематически разделена на три основных блока: общие вопросы полицейского сотрудничества, включая институциональные аспекты; проблема борьбы с отдельными видами преступлений; информационные аспекты внутренней безопасности. Предложенная структура, на наш взгляд, в

[470] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144

большей степени отражает сложившуюся в ЕС систему развития правоохранительного законодательства.

§3.2. Правовые основы полицейского сотрудничества в рамках ЕС. Европол

В соответствии со статьей 87 ДФЕС Союз развивает полицейское сотрудничество, в котором участвуют компетентные органы государств-членов, в том числе полицейские, таможенные и иные службы по вопросам предотвращения или выявления уголовных правонарушений и проводимых по ним расследований. Вопросам полицейского сотрудничества посвящена глава 5 раздела V части третьей ДФЕС.

В рамках полицейского сотрудничества используются два вида законодательных процедур. По вопросам оперативного сотрудничества, а также осуществления деятельности на территории другого государства-члена применяется специальная законодательная процедура, предусматривающая единогласное решение Совета и консультацию с Европейским Парламентом. По остальным вопросам используется обычная законодательная процедура.

В настоящее время система законодательства ЕС в области полицейского сотрудничества представлена в виде совокупности нормативно-правовых актов, принятых форме регламентов, директив, а также решений и рамочных решений, принятых до вступления в силу Лиссабонского договора.

При этом в силу ныне действующего законодательства основным правовым инструментом реализации политики в области полицейского сотрудничества выступают директивы. Регламенты в указанной сфере используются главным образом для формирования институциональной основы полицейского сотрудничества (Европол, Агентство по подготовке сотрудников правоохранительных органов).

Систему законодательства ЕС в области полицейского сотрудничества можно представить в виде двух основных элементов: институциональная часть, регулирующая вопросы создания и функционирования системы органов полицейского сотрудничества и материальная часть, содержащая норма, которые регулируют отдельные направления полицейского сотрудничества.

Институциональная часть законодательства в области полицейского сотрудничества состоит из нормативно-правовых актов, посвященных тем или иным элементам институциональной структуры полицейского сотрудничества.

Ключевым институциональным звеном в осуществлении полицейского сотрудничества выступает Агентство ЕС по правоохранительному сотрудничеству (Европол) (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Europol).

Первоначально Европол начал свою деятельность в 1994 г. в форме Службы Европола по борьбе с наркотиками (Europol Drugs Unit (EDU)[471]. 10 март 1995 года полномочия указанной службы были расширены за счет преступлений в области незаконного оборота краденых автомобилей, радиоактивных веществ, а также содействия нелегальной иммиграции[472]. В этом же году, 26 июля 1995 г. Совет ЕС утвердил Конвенцию о создании Европейского полицейского ведомства (Европол)[473]. После завершения ратификационных процедур Европол приступил к работе с 01 июля 1999 года.

С целью упрощения администрирования и проведения реформы Европола 6 апреля 2009 года Совет ЕС принял новое решение № 2009/371/JHA о создании Европола[474], которое заменило собой Конвенцию 1995 года.

В 2016 году была проведена новая реформа[475], в соответствии с которой Европол был переименован и получил новые полномочия. Согласно статье 1

---

[471] Ministerial agreement on the establishment of the Europol Drugs Unit, Copenhagen, 2 June 1993/URL:http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Z6j2N2kN80lp9hWtvkfv3pXJ2CnhMB4Sw35TRTtjKfGPy23k8sMH!-79809760?docId=321563&cardId=321563 (дата обращения 15.10.2018)

[472] 95/73/JHA: Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit. OJ L 062 , 20/03/1995 P. 0001 - 0003

[473] Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27.11.1995, p. 1–32.

[474] Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol). OJ L 121 of 15.5.2009

регламента № 2016/794 Европейское полицейское ведомство было переименовано в Агентство ЕС по правоохранительному сотрудничеству.

Основная цель Европола состоит в поддержке сотрудничества национальных правоохранительных органов по вопросам предотвращения и раскрытия особо опасных видов преступлений, связанных с двумя или более государствами-членами, терроризмом и формами преступности, которые затрагивают общие интересы, охватываемые политикой Союза.

Предусмотренная регламентом миссия Европола практически дословно была приведена в соответствии с положениями статьи 88 ДФЕС.

В соответствии с действующей редакции регламента № 2016/794 к компетенции Европола отнесены 30 видов наиболее опасных видов преступлений, имеющих трансграничный характер, в том числе: терроризм; организация преступных сообществ, незаконный оборот наркотиков и т.д., указанные в приложении № 1 к регламенту.

На сегодняшний день Европол не обладает никакими оперативными полномочиями, он не вправе осуществлять оперативно-розыскную или процессуальную деятельность, его задача заключается в координации сотрудничества между правоохранительными органами государств-членов, оказании поддержке национальным полицейским службам, а также сборе и анализе информации.

Вместе с тем, ДФЕС предусматривает возможность делегирования Европолу полномочий по осуществлению оперативной деятельности. При этом согласно части 3 статьи 88 ДФЕС любая оперативная деятельность Европола должна проводиться во взаимодействии и по соглашению с соответствующими властями государств-членов, на территории которых планируется проведение оперативных мероприятий. Осуществление Европолом принудительных мер ни ДФЕС, ни регламентом № 2016/794 не предусмотрено.

---

[475] Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJ L 135, 24.5.2016, p. 53–114

Иными словами, сотрудники Европола вправе осуществлять оперативные мероприятия лишь в рамках деятельности национальных полицейских органов и в соответствии с национальным законодательством той страны, где проводятся соответствующие мероприятия.

Как и прежде, структура Европола состоит из двух уровней: национального и наднационального. На национальном уровне каждое государство-член ЕС обязано при центральном полицейском аппарате учредить национальное бюро Европола (National Units), в задачи которого входит координация взаимодействия между центральным аппаратом Европола и правоохранительными органами соответствующего государства. По общему правилу национальное бюро Европола должно быть единственным органом, через который осуществляется взаимодействие между национальными компетентными органами и Европолом.

Национальное бюро Европола является структурным подразделением национальной полиции и находится в подчинении у руководства соответствующей службы. Вместе с тем, в силу статьи 42 регламента № 2016/794 государство-член обязано создать независимый контрольный комитет (national supervisory body), в функции которого входит осуществление мониторинга за деятельностью национального бюро, в особенности, по вопросам, касающимся обращения с персональной информацией.

Наднациональный уровень Европола представлен центральным аппаратом, который размещается в г. Гаага (Королевство Нидерланды), является полностью независимым от государств-членов и содержится за счет бюджета ЕС. В структуре центрального аппарата созданы два органа: Правление (Management Board) и исполнительный директор (Executive Director).

Правление, возглавляемое председателем, состоит из представителей государств-членов ЕС по одному от каждого государства и одного представителя Европейской комиссии. В задачи Правления входит определение стратегии развития Европола, проведение финансового аудита и т.д. Текущее руководство Европола осуществляет исполнительный директор, который назначается на

четырехлетний срок Советом ЕС на основе списка, предложенного Правлением (статья 54).

Для осуществления взаимодействия между национальными бюро и центральным аппаратом каждое государство обязано направить в Европол минимум одного представителя (офицера связи), в функции которого входит представление интересов направившего его государства и осуществление взаимодействия между Европолом и национальным бюро. Офицер связи является сотрудником полиции соответствующего государства и в своей деятельности подотчетен руководству правоохранительного органа государства, которое он представляет.

Важным направлением деятельности Европола является участие в организации и деятельности объединенных следственных бригад (ОСБ), при этом Европол участвует в работе ОСБ в нескольких формациях.

Во-первых, сотрудники Национальных бюро Европола могут участвовать в работе объединенных следственных бригад в качестве представителей своих государств. В данном случае они действуют не от имени Европола, однако, являясь сотрудниками национального бюро, они имеют доступ к базам данных, поэтому при осуществлении своей деятельности используют возможности Европола.

Во-вторых, сотрудники Европола могут участвовать в работе объединенных следственных бригад, в качестве представителей Европола, указанные лица вправе вступать в непосредственный контакт с членами ОСБ, передавать им и получать от них необходимую информацию. Более того, в силу статьи 3 Решения Европол вправе предлагать государствам-членам создать ОСБ. Европол оказывает ОСБ также иную необходимую поддержку и содействие в осуществлении своей деятельности, в том числе организационную, методическую и т.д.

В соответствии со статьей 23 регламента № 2016/794 Европол вправе развивать сотрудничества с третьими странами, однако в отличие от ранее действовавшей редакции решения, Европол не наделен правом по заключению

международных соглашений. В силу статьи 25 регламента № 2016/794 Европол вправе лишь заключать административные протоколы, касающиеся исполнения международных соглашений, предусматривающих передачу персональной информации.

По общему правилу передача персональной информации возможна в следующих случаях: по решению Комиссии, принятому в соответствии с директивой № 2016/680[476] (подп. (a) статьи 25), на основании международного соглашения ЕС, заключенного в соответствии со статьей 218 ДФЕС (подп. (b) статьи 25) и на основании международного соглашения, заключенного Европолом до 01 мая 2017 года (подп. (c) статьи 25).

Указанные положения может создать неверное представление о том, что Европол по-прежнему осуществляет заключение международных соглашений[477]. Дословное толкование положений статей 23 и 25 регламента № 2016/794 свидетельствует о том, что после 01 мая 2017 года заключение новых международных соглашений, предусматривающих передачу персональных данных, может быть осуществлено только в рамках процедуры, установленной статьей 218 ДФЕС, при этом стороной таких соглашений должен выступать не Европол, а сам Союз.

В соответствии с ранее действовавшей редакции решения о создании Европола № 2009/371/JHA Европол вправе был заключать международные соглашения с третьими странами и международными организациями. При этом такие соглашения заключались после одобрения со стороны Совета и при условии, если государство или международная организация, с которой планируется заключить соглашение, содержится в перечне, утвержденным решением Совета. Такое решение было принято 30 ноября 2009 года[478]. В перечень, утвержденный данным решением, входит 25 государств, в том числе

[476] Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA. OJ L 119, 4.5.2016, p. 89–131

[477] Rosano, Alessandro. Protecting Europe beyond Its Borders: The Agreements between Europol and Third States or International Organizations. Cadernos de Dereito Actual. 2016. Vol. 4. P. 15.

[478] Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, Official Journal L 325 , 11/12/2009 P. 0012 - 0013

Россия и три международные организации – Интерпол, Международная таможенная организация и управлением ООН по наркотикам и преступности.

Ранее заключенные соглашения в соответствии с частью 2 статьи 71 регламента № 2016/794 сохраняются в силе, однако согласно части 4 статьи 25 указанного регламента Комиссия обязана до 14 июня 2021 года провести анализ данных соглашений, и при необходимости подготовить предложения о начале переговоров для заключения новых соглашений в рамках ныне действующей процедуры.

В результате реформы Европола, проведенной в 2016 году, изменился субъектный состава данного Агентства. Как уже отмечалось выше три государства-члена ЕС, а именно: Великобритания, Ирландия и Дания, имеют особый статус в рамках ПСБП.

Как следует из пункта 72 Преамбулы регламента № 2016/794, Ирландия выразила свое желания принять участие в утверждении и применении положений данного регламента. Великобритания в процессе подготовки регламента не выразила своего желания присоединиться к нему. Однако в декабре 2016 года Великобритания уведомила Совет о своем присоединении к регламенту № 2016/794, а в марте 2017 года Комиссия приняла соответствующее решение[479]. Таким образом, по состоянию на октябрь 2018 года Великобритания является полноправным членом Европола. Однако, учитывая решение Великобритании о выходе из состава ЕС, вполне очевидно и то, что Великобритания вынуждена будет изменить формат своего участия и в Европоле.

Дания имеет особый, отличный от Великобритании и Ирландии, статус в рамках ПСБП. В силу статей 1 и 2 Протокола № 22 о позиции Дании, приложенного к ДЕС и ДФЕС, Дания не участвует в принятии Советом мер, предлагаемых на основании раздела V части третьей ДФЕС (ПСБП). При этом положения раздела V части третьей ДФЕС, акты вторичного права и судебные

[479] Commission Decision (EU) 2017/388 of 6 March 2017 confirming the participation of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) C/2017/1431. OJ L 59, 7.3.2017, p. 39–39

решения, принятые в соответствии с положениями указанного раздела не имеют обязательной силы для Дании либо не подлежат к ней применению.

Вместе с тем, Дания вправе в соответствии с международно-правовыми процедурами трансформировать в свое национальное право нормативно-правовые акты, принятые в целях развития Шенгенских достижений, однако формально данное право не распространяется на положения в области полицейского сотрудничества.

Соответственно, Дания автоматически исключается из сферы действия регламента № 2016/794 о создании Европола. Таким образом, с даты вступления в законную силу регламента № 2016/794 (01 мая 2017 года) Дания перестала быть участником Европола. Иными словами, с позиции Европола Дания является третьей страной.

С тем, чтобы не прерывать сотрудничество между Даний и Европолом было принято решение в рамках ранее действовавшего законодательства заключить договор об оперативном и стратегическом сотрудничестве. С этой целью в феврале 2017 года были внесены изменения в решение Совета, определяющее перечень третьих стран и международных организаций, с которыми Европол может заключать международные договоры[480], а в апреле 2017 года между Данией и Европолом было заключено соответствующее соглашение[481].

Таким образом, Дания, являясь членом ЕС, принимает участие в работе Европола в качестве третьей страны. В связи с этим статус Дании можно сопоставить со статусом ближайших партнеров ЕС: Швейцарии, Исландии, Норвегии и Лихтенштейна.

Помимо Европола в институциональную систему полицейского сотрудничества входит также Агентство ЕС по подготовке правоохранительных кадров (Агентство Сепол). До 1 июля 2016 года указанное агентство имело другое

[480] Council Implementing Decision (EU) 2017/290 of 17 February 2017 amending Decision 2009/935/JHA as regards the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements. OJ L 42, 18.2.2017, p. 17–18в
[481] Agreement on operational and strategic cooperation between Denmark and European Police Office (Europol), Valetta, 29.04.2017. URL:https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol (дата обращения 15.10.2018)

название - Европейский полицейский колледж (от фр. Collège européen de police) или сокращенно CEPOL. Сокращенное название (Сепол) решено было сохранить и после изменения официального наименования Агентства.

Правовой основой деятельности Агентства Сепол является регламент № 2015/2219[482]. Вопреки своему первоначальному наименованию Агентство Сепол не является и не являлось учебным заведением, основная его задача состоит в развитии, имплементации и координации профессиональной подготовки кадров для правоохранительных органов.

Реализация функций Агентства Сепол осуществляется посредством координации деятельности национальных образовательных учреждений по подготовке кадров для правоохранительных органов. Кроме того, Агентство Сепол организует курсы повышения квалификации для сотрудников правоохранительных органов государств-членов, а также научные мероприятия по вопросам, связанным с предотвращением и пресечением наиболее тяжких видов преступлений.

Великобритания и Дания не участвуют в работе Агентства Сепол и рассматриваются как третьи страны. Ирландия воспользовалась своим правом и присоединилась к работе Агентства Сепол[483].

Материальная часть законодательства ЕС в области полицейского сотрудничества состоит из нормативно-правовых актов, призванных развивать отдельные направления в полицейской сфере.

К настоящему моменту наибольшее развитие получило направление, связанное со сбором, хранением, обменом и анализом информации.

Необходимо отметить то, что обмен информацией между правоохранительными органами осуществляется для разных целей и в рамках различной деятельности. В связи с этим с точки зрения права ЕС следует выделять обмен информацией между полицейскими службами в рамках

[482] Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA. OJ L 319, 4.12.2015, p. 1–20

[483] Commission Decision (EU) 2016/2063 of 24 November 2016 confirming the participation of Ireland in Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) C/2016/7691. OJ L 319, 25.11.2016, p. 46–46

полицейского сотрудничества (подп. «a» части 2 статьи 87 ДФЕС) и обмен процессуальной информацией в рамках правового сотрудничества по уголовным делам (подп. «d» части 1 статьи 82 ДФЕС).

Национальное законодательства государств-членов ЕС, а также право ЕС устанавливает различный режим осуществления трансграничного обмена «полицейской» и «процессуальной» информацией. Настоящий параграф посвящен вопросам сбора и обмена информацией в рамках полицейского сотрудничества.

Формирование системы правовых норм, регулирующего порядок сбора и обмена полицейской информацией, началось до вступления в законную силу Лиссабонского договора.

В указанной области следует выделить два основных направления деятельности: формирование механизма трансграничного обмена информацией и формирование общесоюзной системы сбора информации.

Правовой основой обоих направлений выступают положения подп. «a» части 2 статьи 87 ДФЕС. Основное отличие между указанными видами деятельности состоит в том, что трансграничный обмен информацией предполагает доступ или предоставление доступа к национальным базам данных, а общесоюзная система сбора информации предполагает формирование единых баз данных, которые создаются и используются в соответствии с законодательством ЕС.

В настоящий момент в рамках ЕС создан целый ряд общесоюзных баз данных, информация из которых используется в том числе для решения правоохранительных задач. Указанный вопрос будет отдельно рассмотрен в рамках настоящего исследования.

В сфере трансграничного обмена информацией ключевыми актами являются решение Совета № 2008/615/JHA об учреждении трансграничного сотрудничества в борьбе с терроризмом и трансграничной преступностью

(Прюмское решение)[484] и рамочное решение № 2006/960/JHA об упрощении обмена информацией и оперативными данными между правоохранительными органами государств-членов[485]. Рамочное решение № 2006/960/JHA было принято по инициативе Швеции в соответствии с порядком, ранее предусмотренным Амстердамским договором, в связи с чем, данное решение получило неофициальное название «Шведская инициатива».

Прюмский механизм, закрепленный в решении № 2008/615/JHA, определяет порядок доступа одного государства-членам ЕС к информации, содержащейся в базе данных другого государства. Шведская инициатива устанавливает порядок обмена информацией и оперативными данными между правоохранительными органами разных государств-членов.

Правовой основой Прюмского механизма выступают упомянутое выше решение Совета № 2008/615/JHA, а также решение № 2008/616/JHA.[486]

Впервые Прюмский механизм был установлен в соответствии с договором от 27 мая 2005 года об углублении трансграничного сотрудничества в области борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и незаконной миграцией[487], заключенного в немецком городе Прюм (Prüm). Участниками данного договора были семь государств-членов ЕС, однако он был заключен вне правового поля Союза[488]. По этой причине Прюмский договор получил неофициальное название Шенген III (Schengen III).

Тем не менее, стороны изначально договорились о последующей интеграции положений указанного договор в правовую систему ЕС. Фактически

---

[484] Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime OJ L 210, 6.8.2008, p. 1–11

[485] Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union OJ L 386, 29.12.2006, p. 89–100

[486] Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, Official Journal L 210 , 06/08/2008 P. 0012 - 0072

[487] Treaty between the Kingdom of Belgium, the federal republic of Germany, the Kingdom of Spain, the republic of France, the Grand Duchy of Luxemburg, the Kingdom of the Netherlands and the republic of Austria concerning the deepening of cross-border cooperation? In particular in the fields of the fight against terrorism, cross-border criminal activities and illegal migratin//URL:http://www.statewatch.org/news/2005/jul/schengenIII-english.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[488] Guild, Elspeth and Geyer, Florian (2006) Getting local: Schengen, Prüm and the dancing procession of Echternach; Three paces forward and two back for EU police and judicial cooperation. CEPS Commentaries, 2006. 4 p.

такая инициатива была запущена через два месяца после вступления его в законную силу[489]. В середине января 2007 г. в ходе германского председательства было принято политическое решение о начале процедуры интеграции Прюмского договора в правовую систему ЕС[490].

Европейские законодатели избрали достаточно интересный способ интеграции положений Прюмского договора в правовую систему ЕС. Интеграция была осуществлена не посредством включения договора в систему права ЕС, а путем принятия Советом решения № 2008/615/JHA. Смысл решения № 2008/615/JHA состоял в том, чтобы закрепить основные механизмы Прюмского договора на уровне ЕС (в частности касающиеся права доступа к базам ДНК, системе дактилоскопической регистрации). Иными словами, целый ряд механизмов, установленных Прюмским договором, был включены в текст решения № 2008/615/JHA, в связи с чем стали обязательными для всех стран ЕС. Сам Прюмский договор не прекратил свое действий, в силу статьи 35 решения № 2008/615/JHA положения, содержащиеся в нем, будут применяться вместо аналогичных положений, содержащихся в договоре от 27 мая 2005 года. При этом остальные положения Прюмского договора, касающиеся борьбы с незаконной иммиграцией, создания эскортов безопасности, продолжают действовать в качестве межправительственного механизма для участвующих государств.

В соответствии с Прюмским решением в рамках ЕС создан принципиально новый механизм обмена оперативной информацией, основанный на принципе доступности (Principle of availability). В силу указанного принципа правоохранительный орган одного государства получает прямой доступ к информации, содержащейся в базе данных другого государства.

В настоящее время участниками механизма, введенного решением № 2008/615/JHA, являются все государства-члены ЕС, включая государства с изъятиями (Великобритания[491], Ирландия и Дания), а также Норвегия и

[489] Elspeth Guild, Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law?// CEPS policy brief, No 124, March 2007
[490] Council of the European Union, Integration of the Pruem Treaty into the Union legal order, Brussels, 9 February 2007.
[491] Commission Decision (EU) 2016/809 of 20 May 2016 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in certain acts of the Union in the field of police cooperation adopted before the

Исландия[492]. В мае 2017 года Комиссия начала переговоры по вопросам присоединения Швейцарии и Лихтенштейна к механизму, установленному Прюмским решением[493].

Согласно решению № 2008/615/JHA каждое государство-член обязано создать и поддерживать в рабочем виде базу данных ДНК. База данных ДНК, а также дактилоскопическая система криминалистической регистрации должны быть открыты для правоохранительных органов других государств с целью осуществления поиска необходимой информации. Такой же доступ может быть обеспечен к национальной системе регистрации автотранспортных средств.

Доступ к иностранным базам осуществляется через национальный контактный пункт (National Contact Point). Основная задача указанного пункта состоит в обеспечении доступа к информации, содержащейся в иностранных базах данных и предоставлении доступа правоохранительным органам других государств к своим базам данных. Иными словами, конкретный правоохранительный орган не имеет права прямого доступа к иностранным базам данных, такой доступ может быть обеспечен только через контактный пункт.

Необходимо отметить, что Прюмский договор помимо указанных выше положений содержит также положения, касающиеся обеспечения безопасности пассажирских авиаперевозок и борьбы с нелегальной иммиграцией. Как уже отмечалось выше, данные положения продолжают действовать, однако только в отношении участвующих в договоре стран. Так, в соответствии со статьей 17 Прюмского договора каждое договаривающееся государства вправе принимать решение об обеспечении определенных авиарейсов т.н. эскортами безопасности (security escorts on flights). Эскорты безопасности будут состоять из офицеров полиции или иных должностных лиц, имеющих эквивалентные полномочия.

---

entry into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis. C/2016/3032. OJ L 132, 21.5.2016, p. 105–106

[492] Council Decision of 21 September 2009 on the signing, on behalf of the European Union, and on the provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and Iceland and Norway on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime and Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, Official Journal L 353 , 31/12/2009 P. 0001 - 0008

[493] Council of the European Union Presidency progress report Prüm Decisions. Brussels, 23 May 2017. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9014-2017-INIT/en/pdf (дата обращения 15.10.2018)

Следует отметить то, что имплементация положений Прюмского решения представляет собой достаточно сложную процедуру, главным образом с технической точки зрения. По этой причине по состоянию на май 2017 года только 24 государства-члена полностью обеспечивают доступ к базам данных ДНК, 22 государства предоставляют доступ к дактилоскопической системе криминалистической регистрации и 23 государства – к системе регистрации автотранспортных средств[494].

Как было отмечено выше рамочное решение № 2006/960/JHA (Шведская инициатива) устанавливает упрощенный порядок обмена информацией и оперативными данными между правоохранительными органами разных государств-членов.

Основная идея порядка, установленного рамочным решением № 2006/960/JHA, состоит в том, что процедуры обмена информацией для целей осуществления расследования уголовного дела или проведения оперативно-розыскных мероприятий между правоохранительными органами разных государств-членов ЕС должна быть не более сложной чем та, которая используется для обмена соответствующей информации на национальном уровне. Таким образом, обмен информацией между правоохранительными органами разных стран ЕС осуществляется в соответствии с принципом «равного доступа» (equivalent access).

Решение № 2006/960/JHA определяет целый ряд условий и процедурных вопросов, связанных с исполнением запроса о предоставлении информации, которые подлежат имплементации в национальную правовую систему государств-членов ЕС.

Необходимо отметить то, что рассматриваемое рамочное решение распространяется на случаи расследования всех видов преступления, а не только тех, которые относятся к компетенции Европола.

---

[494] Council of the European Union Presidency progress report Prüm Decisions. Brussels, 23 May 2017. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9014-2017-INIT/en/pdf (дата обращения 15.10.2018)

В декабре 2012 года Комиссия подготовила сообщение об усилении правоохранительного сотрудничества в ЕС посредством т.н. Европейской модели обмена информацией (European Information Exchange Model (EIXM)[495].

Комиссия пришла к выводу о том, что в целом система обмена информацией между государствами-членами работает хорошо, однако имеется целый ряд юридических и технических сложностей, требующих адекватной реакции. В этой связи основная мысль данного сообщения состояла в том, чтобы на основе существующих правовых инструментов повысить качество обмена информацией между правоохранительными службами государств-членов.

Анализ сообщения Комиссии позволяет сделать вывод о том, что конечная цель Комиссии заключается в формировании эффективной модели обмена информацией, используемой не только полицейскими органами, но и иными службами в интересах борьбы с преступностью.

Таким образом, европейская модель обмена информацией представляет собой систему инструментов, а также набор принципов, при помощи которых осуществляется трансграничный обмен правоохранительной информацией, используемой для целей предотвращения, раскрытия и расследования преступлений.

§3.3. Правовое регулирование борьбы с отдельными видами наиболее тяжких преступлений

Деятельность ЕС в области борьбы с отдельными видами преступлений представляет собой многоплановую деятельность, ключевая роль в которой занимает гармонизации норм национального уголовного права. При этом следует отметить, что в отношении ряда преступлений компетенция ЕС в области борьбы

[495] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM). Brussels, 7.12.2012. COM(2012) 735 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/20121207_com_2012_735_en.pdf (дата обращения 15.10.2018)

с соответствующими деяниями не ограничивается установлением рамочных норм в области уголовного права. В частности, в сферы борьбы с терроризмом или торговли людьми деятельность Союза включает в себя разнообразный набор инструментов, правовое регулирование некоторых из них выходит за рамки ПСБП.

Это связано с тем, что для повышения эффективности борьбы с преступностью необходимо принятие не только норм в области уголовного или уголовно-процессуального права, но и развитие законодательства в иных областях, к примеру, в финансовой сфере и т.д. В этой связи анализ законодательства по борьбе с отдельными видами преступлений предполагает рассмотрение некоторых правовых инструментов, принятых за рамками ПСБП.

Установление уголовной ответственности за отдельные виды правонарушений, равно как и принятие мер по предотвращению преступности является неотъемлемой частью национального суверенитета. В этой части государства-члены ЕС не являются исключением, указанные функции по-прежнему реализуются государствами самостоятельно на национальном уровне.

Как отмечалось выше, задача ЕС в области гармонизации уголовного права заключается в том, чтобы обеспечить в государствах-членах одинаковый уровень уголовной ответственности за трансграничные преступления, а также эффективность национальной системы уголовного права и национального законодательства в области предотвращения преступности. Гармонизация уголовного права является действенным инструментом, облегчающим осуществления правового сотрудничества по уголовным делам, главным образом, посредством ликвидации или снижения такого традиционного барьера, как принцип «двойного вменения» или «двойной криминализации деяния» (Double criminality)[496].

В настоящее время гармонизация уголовного права в рамках ЕС выступает в качестве необходимого условия для нормального функционирования Союза. Более того, процесс гармонизации права активно развивается в рамках других

[496] Peers, Steve EU Justice and Home Affairs Law. Oxford: Oxford University Press, 3rd edn, 2011, p. 754.

международных организаций. Хотя еще в середине XX века профессор Гарольд Гаттеридж (Harold Gutteridge) писал о том, что унификация уголовного права либо невозможна, либо если и возможна, то нежелательна[497]. Однако время показало то, что право ЕС вынуждено оказывать свое влияние на национальное уголовное право с точки зрения негативной гармонизации[498], в последние годы – и с точки зрения позитивной гармонизации[499].

Гармонизация норм национального уголовного права на уровне ЕС выступает в качестве одного из компонентов правового сотрудничества по уголовным делам, анализ которого, равно как и анализ распространенного в западноевропейской литературе понятия «уголовное право ЕС» будет дан в рамках следующей главы.

Правовой основой гармонизации уголовного права в рамках ЕС служат положения статьи 83 ДФЕС, которая предусматривает две различные процедуры гармонизации уголовно-правовых норм, содержащиеся соответственно в первой и второй частях статьи 83 ДФЕС.

В соответствии с частью 1 статьи 83 ДФЕС Союзу предоставлены полномочия по установлению минимальных правил, относящихся к определению уголовных правонарушений и санкций за особо тяжкие преступления, имеющие трансграничный характер, вытекающими из характера или последствий данных правонарушений либо из особой необходимости бороться с ними на общих началах.

Согласно указанное норме гармонизация охватывает наиболее тяжкие преступления, такие, как: терроризм, торговля людьми и сексуальная эксплуатация женщин и детей, незаконная торговля наркотическими средствами, незаконная торговля оружием, отмывание денег, коррупция и т.д. Данный перечень не является окончательным, поскольку по решению Совета, исходя из направлений развития преступности могут быть добавлены новые виды

[497] Gutteridge, Harold Cooke. Comparative Law : An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research. 2. ed. Cambridge : Univ. Press, 1949. p. 30

[498] О негативной и позитивной гармонизации уголовного права см. ниже в рамках настощего параграфа.

[499] Spencer, John R. EU Criminal Law-the Present and the Future? // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Edited by Anthony Arnull, Catherine Barnard, Michael Dougan, Eleanor Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 342.

уголовных правонарушений. При этом следует отметить то обстоятельство, что в части 1 статьи 83 ДФЕС перечислены не конкретные правонарушение, а сферы, связанные с теми или иными видами преступных деяний. Указанное обстоятельство создает основу для широкой интерпретации компетенции ЕС по гармонизации национального уголовного права государств-членов ЕС[500].

Часть 2 статьи 83 ДФЕС предусматривает гармонизацию норм уголовного права с целью обеспечения эффективной реализации политики Союза в какой-либо из сфер, послуживших объектом мер по гармонизации. Согласно указанной норме гармонизация касается не только наиболее тяжких видов преступлений, а любых уголовных правонарушений, создающих угрозу реализации той или иной политики ЕС.

В ранее действовавшей редакции учредительных договоров отсутствовали положения, касающиеся данного вида гармонизации уголовного права. Тем не менее, это не лишало институты ЕС принимать соответствующие меры, причем такие меры принимались не в рамках третьей опоры ЕС, а в рамках первой. Для реализации данных полномочий большую роль сыграло решение суда ЕС по делу С-176/03 Комиссия против Совета[501]. В указанном деле Комиссия оспаривала рамочное решение о защите окружающей среды посредством уголовного права, которое было принято в рамках третьей опоры ЕС. По мнению Комиссии сфера окружающей среды находится к компетенции Сообщества (первая опора), соответственно гармонизация норм уголовного права в данной области должна осуществляться в соответствии с правовыми механизмами, предусмотренными для первой опоры ЕС. Суд ЕС согласился с позицией Комиссии, тем самым, фактически расширив компетенцию Сообщества по гармонизации норм уголовного права, касающихся преступлений против интересов ЕС.

Указанная форма гармонизация осуществляется посредством директив, принимаемых в соответствии с законодательной процедурой, предусмотренной в

---

[500] Valsamis Mitsilegas, EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, Oxford: Hart Publishing, 2016, p. 59.

[501] Case C-176/03. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 September 2005.Commission of the European Communities v Council of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62003CJ0176 (Дата обращения 12.12.2018)

рамках соответствующей политики ЕС. Таким образом, гармонизации уголовного права в указанной сфере имеет двойную правовую основу, состоящую из части 2 статьи 83 ДФЕС, а также положений ДФЕС, касающихся соответствующей политики Союза[502].

Необходимо отметить то, что дополнительная компетенция по гармонизации национального уголовного права в определенной степени расширяют сферу действия норма права ЕС, что может идти в разрез с принципом делегированных полномочий.

Проф. В. Митсилегас (Valsamis Mitsilegas) использует для обозначения первого направление гармонизации уголовного права, предусмотренного часть. 1 статьи 83 ДФЕС, понятие «секьюритизированная криминализация» или «криминализация наиболее опасных деяний» (securitized criminalization).[503] Кроме того, в научном лексиконе деяния, в отношении которых осуществляется гармонизация в соответствии с частью 1 статьи 83 ДФЕС получили названия «европреступления» (Euro crimes)[504], тем самым подчеркивается общесоюзный характер деятельности по борьбе с ними при помощи уголовно-правовых мер.

Предусмотренная частью 2 статьи 83 ДФЕС компетенция по гармонизации норм национального права (второе направление) в науке нередко именуется «дополнительной компетенцией» (annex competence)[505] или «функциональной криминализацией» (functional criminalization)[506].

Традиционно национальное уголовное право как система законодательства состоит из двух частей: общей и особенной. Содержание общей части связано с тремя основополагающими институтами - уголовным законом, преступлением и наказанием, которые регламентируются в ее рамках, исходя из

---

[502] Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law // A Companion to European Union Law and International Law. Edited by Dennis Patterson and Anna Södersten. Wiley-Blackwell. 2016, P. 553.
[503] Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, Oxford: Hart Publishing, 2016, 295 p., p. 58-60.
[504] Miettinen, Samuli. Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, 2013. p. 145.
[505] См. Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018. P. 84., Asp P. The Substantitive Criminal Law Competence of the EU. Stockholm, 2012
[506] Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, Oxford: Hart Publishing, 2016, 295 p., p. 58-60.

общих для всех преступлений и наказаний черт[507]. Особенная часть описывает конкретные преступления и наказания, предусмотренные за их совершение.

В связи с этим отдельного внимания заслуживает вопрос о том, касается ли гармонизация уголовного права, предусмотренная статьей 83 ДФЕС, только особенной части, либо она может быть направлена в отношении обеих частей национального уголовного закона.

Из положений частей 1 и 2 статьи 83 ДФЕС следует то, что гармонизация касается как вопросов, связанных с определением уголовных правонарушений, так и санкций за их совершение.

Последние двести лет страны, относящиеся к континентальной системе права, в качестве основного источника уголовного права используют кодифицированные акты уголовного законодательства, которые включают в себя следующие элементы: понятие преступления и его виды, уголовное наказание и его виды, освобождение от уголовного наказания и уголовной ответственности[508]. При этом указанные элементы содержатся в обеих частях уголовного кодекса.

Таким образом, анализ частей 1 и 2 статьи 83 ДФЕС позволяет нам сделать вывод о том, что право ЕС предусматривает возможность гармонизации норм уголовного права, касающихся не только конкретных составов преступлений (особенная часть уголовного права), но и более общих вопросов[509], как правило, содержащихся в общей части уголовного права. Иными словами, ДФЕС не исключает возможности принятия актов, направленных на гармонизацию положений общей части национального уголовного права.

В качестве примера следует указать директиву № 2014/42/EU о замораживании и конфискации орудий преступлений[510]. Конфискация в национальном праве может иметь различный характер, в частности, выступать

---

[507] Уголовное право России. Общая часть: учебник для бакалавров /отв. ред. А.И. Плотников. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2016. С. 16

[508] Уголовное право. Общая часть : учеб. пособие / под общ. ред. В.А. Уткина, А.В. Шеслера. – Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2016. С. 10

[509] Franssen, Vanessa. EU criminal law and effet utile: a critical examination of the use of criminal law to achieve effective enforcement//EU Criminal Law and Policy: Values, Principles and Methods. Edited by: Joanna Beata Banach-Gutierrez, Christopher Harding. Routledge, 2016. 273 p. 87

[510] Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. OJ L 127, 29.4.2014, p. 39–50

как вид уголовного наказания либо как иная мера уголовно-правового характера. В любом случае директива № 2014/42/EU касается гармонизации уголовно-правовых норм, относящихся к общей части уголовного права. Тем не менее, в настоящее время основной целью гармонизации уголовного права, осуществляемой на уровне ЕС, выступают положения особенной части национального уголовного законодательства.

Следует отметить то обстоятельство, что вопрос о необходимости разработки «общей части уголовного права ЕС» (General (Common) Part of criminal Law of the EU) является предметом научной дискуссии на протяжении нескольких лет[511].

Основная идея формирования общей части уголовного права ЕС состоит в том, чтобы сформулировать общие принципы, которые, с одной стороны позволят ЕС повысить качество союзного законодательства в уголовно-правовой сфере, а с другой стороны будут способствовать государствам-членам более эффективно имплементировать его на национальном уровне, а также осуществлять квалификацию преступных деяний, имеющих трансграничный характер[512].

Часть 3 статьи 83 ДФЕС предусматривает т.н. процедуру «аварийного торможения»[513] или «стоп-кран» (emergency brake) в том случае, если представитель государства-члена в Совете полагает, что проект рассматриваемой директивы, разработанный в рамках частей 1 и 2 статьи 83 ДФЕС способен нанести ущерб основополагающим аспектам его системы уголовного правосудия. В этом случае заинтересованное государство вправе поставить вопрос о передаче вопроса на рассмотрение Европейского совета, что является основанием для приостановки обычной законодательной процедуры. Основная идея данной процедуры состоит в том, что при наличии сомнений в обоснованности принятия той или иной директивы по гармонизации уголовного права, любое государство-

---

[511] См. Ambos, Kai. Is the Development of a Common Substantive Criminal Law for Europe Possible - Some Preliminary Reflections, Maastricht Journal of European and Comparative Law. Volume 12. P. 173-191. (2005). https://doi.org/10.1177/1023263X0501200204

[512] Klip, André. Towards a General Part of Criminal Law of the European Union // Substantive Criminal Law of the European Union, edited by André Klip. Maklu Publishers, 2011. P. 17

[513] Потёмкина О.Ю. ЕС: Конституционный тупик или продолжение реформы. – Современная Европа. – 2008. № 4.. с. 59-72. С. 68

член ЕС вправе передать рассмотрение данного вопроса на политический уровень в Европейский Совет, где данный вопрос должен быть решен на основе единогласия. При отсутствии единогласия не менее девяти государств-членов могут на базе соответствующего проекта директивы установить продвинутое сотрудничество.

Право ЕС не исключает возможности гармонизации норм уголовного права вне порядка, предусмотренного статьей 83 ДФЕС. Особенность данного вида гармонизации состоит в том, что соответствующие положения содержатся в директиве, основная цель которой не связана с гармонизацией национального уголовного права. Иными словами, гармонизация уголовно-правовых норм выступает в качестве одного из средств для обеспечения эффективности того или иного механизма, заложенного в директиве, т.е. в качестве вспомогательного элемента, призванного повысить эффективность имплементации на национальном уровне директив. В этом случае правовым основанием для принятия такой директивы выступают соответствующие положения ДФЕС, регулирующие реализацию той или иной политики ЕС, а также положения статьи 114 ДФЕС, устанавливающий общий порядок гармонизации законодательства.

Указанное направление гармонизации можно обозначить как вспомогательную гармонизацию уголовного права. Примерами вспомогательной гармонизации следует назвать директиву № 2015/849 о противодействии отмыванию денег[514] (Anti Money Laundering Directive), а также директиву № 2009/52/ЕС об ответственности работодателя (Employer Sanctions Directive)[515]. Указанные директивы содержат определенные правила (к примеру, запрет на трудоустройство нелегальных иммигрантов), но и положения, обязывающие

[514] Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance) OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117

[515] Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals OJ L 168, 30.6.2009, p. 24–32

государства-члены предусматривать уголовную ответственность за нарушение данных правил.

Кроме того, в рамках права ЕС следует выделять т.н. негативную гармонизацию уголовного права, которая позволяет Союзу принимать нормы, исключающие установление на национальном уровне уголовной ответственности либо освобождающие от уголовной ответственности за те или иные деяния[516]. В частности, согласно статье 8 Директивы № 2011/36/EU о предотвращении и борьбе с торговлей людьми[517] установлены принципы непреследования (Non-prosecution) и ненаказания (Non-application of penalties) в отношении жертв преступлений в случае их участия в преступной деятельности.

Кроме того, к примерам негативной гармонизации можно отнести решение Суда ЕС по делу Дассонвиль (Dassonville), [518] в рамках которого Суд ЕС признал фактически незаконным привлечение к уголовной ответственности физических лиц за нарушение национальных правил, противоречащих праву ЕС.

Основным правовым инструментом в области борьбы с отдельными видами преступлений служит директива. При этом такие директивы могут иметь комплексный характер, поскольку направлены не только на гармонизацию норм уголовного права, но и регулируют иные вопросы, к примеру, в области уголовного процесса.

К примеру, директивы в области борьбы с торговлей людьми, сексуальным насилием и сексуальной эксплуатацией детей[519] содержат в себе как нормы по гармонизации уголовного права, так и нормы, направленные на защиту жертв преступлений, относящиеся к сфере уголовно-процессуального права (часть 2 статьи 82 ДФЕС). Иными словами, указанные акты имеют межотраслевой

---

[516] Miettinen, Samuli. Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, 2013. p. 123.
[517] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. OJ L 101, 15.4.2011, p. 1–11.
[518] Case 8-74 Judgment of the Court of 11 July 1974. - Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville. - Preliminary ruling requested by the Tribunal de première instance de Bruxelles - Belgium. URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0008:EN:HTML (дата обращения 15.12.2018)
[519] Директива № 2011/36/EU о предотвращении и борьбе с торговлей людьми, а также защите ее жертв, директива № 2011/92/EU о борьбе с сексуальным насилием и сексуальной эксплуатации детей и детской порнографии.

характер, поскольку объединяют в себе нормы уголовного и уголовно-процессуального характера.

Борьба с терроризмом.

Терроризм выступает в качестве одного из наиболее серьезных вызовов для современного мира. И Европейский Союз не является в этом отношении исключением, в последние годы в странах ЕС отмечается всплеск террористической активности. Целый ряд европейских городов подвергся террористическим атакам, а террористы используют все новые изощренные методы совершения преступлений.

Формирование законодательства о борьбе с терроризмом в рамках ЕС началось в начале XXI века. После террористических атак в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года Европейский Совет на своем внеочередном саммите 21 сентября 2001 года[520] согласовал план мероприятий по борьбе с террористической угрозой в рамках ЕС.

В декабре 2001 года Совет принял Общую позицию № 2001/931/CFSP о применении специальных мер по борьбе с терроризмом[521], которая явилась одним из первых специализированных правовых инструментов по борьбе с терроризмом.

Основное значение данного документа состояла в том, что он заложил основу для механизма заморозки активов физических и юридических лиц, причастных к террористической деятельности.

В настоящее время деятельность ЕС в области борьбы с терроризмом имеет многоплановый характер и реализуется в рамках нескольких направлений политики ЕС. В частности, меры по борьбе с терроризмом принимаются в рамках ПСБП, внутреннего рынка, общей внешней политики и политики безопасности.

В частности, Томас Валь (Thomas Wahl) считает, что инструменты противодействия терроризму в рамках ЕС можно поделить на четыре основные группы: политические, правовые, институциональные и оперативные[522].

---

[520] Conclusions and plan of action of the extraordinary European council meeting on 21 September 2001, URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf (дата обращения 15.11.2018)

[521] Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, OJ L 344 , 28/12/2001 P. 0093 - 0096

Соответственно, для целей борьбы с терроризмом используется широкий набор правовых инструментов: решения, директивы, регламенты.

Систему законодательства ЕС о борьбе с терроризмом можно представить в виде системы, состоящей из двух основных блоков: акты, направленные на гармонизацию уголовно-правовых норм и акты, направленные на предотвращение финансирование терроризма.

При этом гармонизация уголовно-правовых норм осуществляется в рамках политики ПСБП, а принятие норм, направленных на предотвращение финансирование терроризма, осуществляется в рамках реализации общей внешней политики и политика безопасности, политики в области внутреннего рынка, экономического и валютного союза, а также иных направлений.

Гармонизация уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за терроризм.

В соответствии с частью 1 статьи 83 ДФЕС терроризм поименован в качестве одного из видов наиболее тяжких видов преступлений, в отношении которых ЕС проводит политику по гармонизации уголовного права. Одним из первых актов в области гармонизация уголовно-правовых норм государств-членов ЕС, устанавливающих ответственность за террористическую деятельность, явилось Рамочное решение Совета от 13 июня 2002 года № 2002/475/ЈНА[523].

В силу данного решения государства-члены ЕС обязаны были обеспечить криминализацию деяний, связанных с террористической деятельностью в соответствии с установленными параметрами.

Основная цель рамочного решения Совета № 2002/475/ЈНА состояла в том, чтобы сблизить юридическое понятие «террористического акта» во всех государствах-членах ЕС, обеспечить ответственность за данные деяния, учитывая общественную их опасность, а также определить правила подсудности при расследовании актов терроризма. Проф. О.Ю. Потемкина отмечает то, что по сравнению с соответствующим международно-правовым понятием терроризма

---

[522] Wahl, Thomas. The EU as an actor in the fight against terrorism // A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications/ Ed. by Wade, Marianne, Maljevic, Almir. Springer, 2010. p.118-119.

[523] Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, Official Journal L 164, 22.6.2002, p. 3.

рамочное решение содержало в себе дополнительные «усиливающие» критерии для квалификации конкретных деяний в качестве террористического акта[524].

В ноябре 2005 года была подготовлена антитеррористическая стратегия ЕС[525], которая содержала в себе перечень мероприятий, направленных против террористической деятельности в странах ЕС. В целом, можно сказать о том, что «антитеррористическая стратегия» не предусматривала каких-либо принципиально новых инструментов, по сути, она систематизировала существующие или запланированные механизмы, которые могут способствовать предотвращению терроризма.

В середине второго десятилетия XXI века ситуация с террористической угрозой в Европе существенно осложнилась. Если ранее террористические акты происходили в определенных странах ЕС, то сейчас под угрозой оказалась вся территория Союза. Более того, возросла частота террористических атак, а также расширились методы и средства совершения преступлений.

В этой ситуации в апреле 2015 года Комиссией была подготовлена Европейская повестка дня по безопасности[526], в которой Комиссия предложила пересмотреть действовавшее на тот момент рамочное решение № 2002/475/JHA.

По мнению проф. О.Ю. Потемкиной «повторяющиеся террористические акты в Европе в очередной раз подняли вопрос об ограниченных возможностях государств-членов самостоятельно осуществлять антитеррористическую политику и о роли, которую способен играть в этом вопросе ЕС»[527].

В декабре 2015 года Комиссия подготовила проект директивы о борьбе с терроризмом[528]. Основная идея новой директивы состояла в том, чтобы привести

---

[524] Потемкина О.Ю. Антитеррористическая политика Европейского Союза. Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 2. С. 50.

[525] The EU Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30.11.2005. URL:https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204 (дата обращения 15.10.2018)

[526] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European Agenda on Security. Strasbourg, 28.4.2015. COM(2015) 185 final.URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (дата обращения 15.10.2018)

[527] Потемкина О.Ю.Усиление угрозы терроризма в Европе и ответ ЕС. Современная Европа. 2017. № 3. С. 23.

[528] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism COM/2015/0625 final - 2015/0281 (COD) URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0625:FIN (дата обращения 15.10.2018)

законодательство ЕС о терроризме в соответствии с международно-правовыми нормами, а также адаптировать его к новым вызовам и новым реалиям. Указанная директива была принята 15 марта 2017 г.[529], которая в настоящий момент является ключевым актом в области гармонизации уголовно-правовых норм, касающихся терроризма.

Анализ директивы позволяет сделать вывод о том, что она была направлена на решение трех ключевых задач: ввести новые правила о криминализации деяний, связанных с выездом за границу в целях терроризма; ввести новые правила об уголовной ответственности за финансирование терроризма и предоставить дополнительные гарантии жертвам терроризма.

Как было отмечено выше, необходимость данных новелл была обусловлена изменениями в области международно-правового регулирования борьбы с терроризмом.

24 сентября 2014 года Советом безопасности Организации Объединенных наций (далее – СБ ООН) была принята резолюция № 2178(2014)[530], которая призывала государства-члены ООН активизировать работу по борьбе с т.н. иностранными боевиками-террористами (Foreign Terrorist Fighters). Согласно резолюции СБ ОНН 2178(2014) под иностранными боевиками террористами понимаются лица, отправляющиеся в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом.

Проблеме борьбы с иностранными боевиками–террористами[531] был посвящен также принятый 11 октября 2015 года дополнительный протокол к

---

[529] Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA OJ L 88, 31.3.2017, p. 6–21

[530] Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 года, URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement (дата обращения 15.10.2018)

[531] См. также: Волеводз А.Г. Уголовно-правовое противодействие деятельности иностранных боевиков террористов//Уголовное право. 2016. - № 6. С. 18-26

Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма[532], который предусматривал криминализацию ряда деяний, включая выезд за границу в целях терроризма, а также финансирование или организацию таких поездок. Для ЕС протокол от 11.10. 2015 года вступил в законную силу с 01.01.2018 года, т.е. значительно позже принятия директивы, однако положения данного протокола уже были учтены Комиссией в проекте директивы о борьбе с терроризмом.

Кроме того, в новой директиве нашли отражения рекомендации[533] Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, ФАТФ (Financial Action Task Force, FATF), согласно которым государства должны криминализировать деяния, связанные с финансированием террористических актов, а также самой деятельности террористических организаций.

При этом новая директива по сравнению с рамочным решением незначительно изменила само понятие терроризма, включив в перечень деяний, составляющих объективную сторону терроризма, преступления в информационной сфере.

Следует также отметить то обстоятельство, что рассматриваемая директива имеет междисциплинарный характер, поскольку содержит в себе нормы как уголовно-правового, так и уголовно-процессуального характера. Отдельная глава директивы содержит нормы, касающиеся защиты жертв терроризма. При этом в преамбуле директивы отсутствует ссылка на часть 2 статьи 82 ДФЕС (в части установления минимальных правил, касающиеся жертв преступлений). Очевидно, это связано с тем, что директива не устанавливает новые нормы, направленные на защиту жертв терроризма, а обязывает государства-члены эффективно соблюдать имеющиеся положения в национальном законодательстве в части защиты жертв преступлений. Кроме того, основная цель директивы состоит в гармонизации уголовно-правовых норм, а отдельные положения, касающиеся защиты жертв преступлений и

---

[532] Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, Рига, 22/10/2015. URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217 (дата обращения 15.10.2018)

[533] FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2016, FATF, Paris, France, URL:http:www.fatf-gafi.org/recommendations.html (дата обращения 15.10.2018)

процессуального сотрудничества, не имеют самостоятельного значения, поэтому достаточным правовым основанием для издания данного акта может служить только часть 1 статьи 83 ДФЕС[534].

Борьба с финансированием терроризма.

Борьба с финансированием терроризма представляет собой второе ключевое направление в области антитеррористической деятельности ЕС.

Согласно Европейской повестке дня по безопасности[535] улучшение системы по предотвращению финансирования террористической деятельности было указано в качестве одной из мер в рамках борьбы с терроризмом.

В феврале 2016 года Комиссия подготовила план действий по усилению борьбы с финансированием терроризма[536], который был направлен на адаптацию существующих правил ЕС по предотвращению финансирования террористической деятельности к новым угрозам, а также на приведение их в соответствие с международными стандартами.

Среди норм по предотвращению финансирования терроризма можно выделить два основных блока: нормы, касающиеся заморозки активов лиц, участвующих в террористической деятельности; нормы, касающиеся противодействия использования финансовой системы для террористической деятельности.

Заморозка активов.

Согласно статье 75 ДФЕС для борьбы с терроризмом Союз посредством регламентов может устанавливать правовые основы административных мер в отношении перемещений капиталов и платежей, таких как замораживание фондов, финансовых активов или экономических доходов, принадлежащих

---

[534] Caiola, Antonio. The European Parliament and the Directive on combating terrorism. ERA Forum, 2017. DOI 10.1007/s12027-017-0476-1

[535] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European Agenda on Security. Strasbourg, 28.4.2015. COM(2015) 185 final.URL:https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[536] Communication from the commission to the European parliament and the Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing. COM/2016/050 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0050 (дата обращения 9.07.2018 г.)

физическим или юридическим лицам, группам или негосударственным образованиям.

Действующая в ЕС система заморозки активов террористических организаций и физических лиц, связанных с ними, является достаточно сложной и запутанной. Во многом это связано с тем, что данная процедура была запущена в тот момент, когда учредительные договоры еще не содержали необходимой правовой основы.

В результате, на сегодняшний момент можно выделить два параллельных механизма заморозки активов лиц, связанных с террористической деятельностью. Первый механизм предлагается именовать общим, а второй – специальным, соответственно, результатом данных механизмов являются два террористических списка: общий и специальный.

Основа для общего механизма заморозки активов физических и юридических лиц, причастных к террористической деятельности, была изначальна заложена в Общей позиции Совета № 2001/931/CFSP о применении специальных мер по борьбе с терроризмом[537]. Данный акт установил также критерии для определения лиц, групп и организаций, принимающих участие в террористической деятельности.

Основная цель Общей позиции № 2001/931/CFSP состояла в том, чтобы имплементировать на национальном уровне и уровне ЕС положения, содержащиеся в резолюции СБ ООН № 1373 (2001)[538] в части предотвращения финансирования террористических актов.

Общая позиция содержала список физических и юридических лиц, связанных с террористической деятельностью, в отношении которых подлежат применению ограничительные меры в виде заморозки активов и иных экономических ресурсов. При этом Общая позиция по своему правовому характеру не является актом прямого действия, поэтому для введения конкретных

---

[537] Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, OJ L 344 , 28/12/2001 P. 0093 - 0096

[538] Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 года, URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N0155745.pdf?OpenElement (дата обращения: 20.10.2018)

ограничительных мер необходимо было принять общеобязательный нормативно-правовой акт.

В декабре 2001 года Совет принял регламент Совета № 2580/2001[539], вводящий ограничительные меры в отношении граждан и организаций с целью борьбы с терроризмом.

В соответствии с частью 3 статьи 2 регламента Совета № 2580/2001 Совет устанавливает и систематически пересматривает и обновляет список граждан, групп граждан и организаций, в отношении которых применяются меры по заморозке активов и ограничению в доступе к любым финансовым ресурсам.

Таким образом, и Общая позиция 2001/931/CFSP, и регламент № 2580/2001 предусматривают введение и регулярный пересмотр т.н. «террористического списка ЕС» (EU terrorist list).

Указанный список пересматривается не реже, чем каждые шесть месяцев, при этом он утверждается двумя актами: решением Совета, принимаемого рамках общей внешней политики и политики безопасности (статья 29 Договора о ЕС) и имплементационным регламентом Совета, принимаемого в рамках реализации положений регламента № 2580/2001.

По состоянию на июль 2018 года террористический список ЕС утвержден решением Совета[540] и имплементационным регламентом Совета [541].

Специальный механизм применяется в отношении наиболее опасных террористических организаций (Аль-Каида и ИГИЛ) и является результатом выполнения резолюции СБ ООН 1390(2002)[542].

В мае 2002 года во исполнение резолюции СБ ООН 1390(2002), устанавливающей ограничительные меры в отношении Усамы бен Ладена, членов

---

[539] Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0070 – 0075

[540] Council Decision (CFSP) 2018/475 of 21 March 2018 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/1426. OJ L 79, 22.3.2018, p. 26–29

[541] Council Implementing Regulation (EU) 2018/468 of 21 March 2018 implementing Article 2(3) of Reglation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Implementing Regulation (EU) 2017/1420. OJ L 79, 22.3.2018, p. 7–10

[542] Резолюция 1390 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4452-м заседании 16 января 2002 года, URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/216/04/PDF/N0221604.pdf?OpenElement (дата обращения: 20.10.2018)

организации «Аль-Каида» и движения «Талибан» Совет принял Общую позицию № 2002/402/CFSP[543], предусматривающую имплементацию санкционного режима в рамках ЕС. Согласно действовавшего на тот момент законодательства данный акт был принят в рамках т.н. второй опоры ЕС, т.е. общей внешней политики и политики безопасности.

Одновременно, в рамках первой опоры ЕС Совет утвердил регламент № 881/2002[544], устанавливающий ограничительные меры в отношении Усамы бен Ладена, членов организации «Аль-Каида» и движения «Талибан». Указанный регламент содержал в качестве приложения список физических и юридических лиц, связанных с сетью «Аль-Каида» и «Талибан», данный список можно назвать «специальным террористическим списком ЕС».

Согласно регламенту Совета № 2016/363[545] в название регламента № 881/2002 была включена террористическая организация «ИГИЛ» (Даеш), таким образом, специальный террористический список ЕС стал включать в себя физические и юридические лица, связанные с крупнейшими террористическими организациями «Аль-Каида» и «ИГИЛ».

20 сентября 2016 года в рамках ОВППБ Советом было принято новое решение № 2016/1693 об ограничительных мерах в отношении «ИГИЛ» и «Аль-Каида»[546], которое признало утратившим силу Общую позицию 2002/402/CFSP. В соответствии со статьей 7 регламента полномочиями по изменению специального террористического списка ЕС была наделена Комиссия. По состоянию на

---

[543] Council Common Position of 27 May 2002 (2002/402/CFSP) concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP, OJ L 139, 29.5.2002, p. 4–5

[544] Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, Official Journal L 139 , 29/05/2002 P. 0009 - 0022

[545] Council Regulation (EU) 2016/363 of 14 March 2016 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the Al-Qaida network, OJ L 68, 15.3.2016, p. 1–3

[546] Council Decision (CFSP) 2016/1693 of 20 September 2016 concerning restrictive measures against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and persons, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Position 2002/402/CFSP, OJ L 255, 21.9.2016, p. 25–32

сентябрь 2018 года специальный террористический список ЕС действует в редакции имплементационного регламента Комиссии от 23 августа 2017 года[547].

Решение о включении физического лица в террористический список может быть предметом судебного контроля со стороны суда ЕС. Наиболее ярким примером из судебной практики по данному вопросу является объединенное дело C-402/05 P and C-415/05 Кади против Совета и Комиссии[548], получившее название «дело Кади-1».

Гражданин Саудовской Аравии Ясин Абдулла Кади на основании решения Комитета по санкциям СБ ООН был включен Советом в террористический список ЕС. Ясин Кади несколько раз оспаривал в суде ЕС регламент Совета. В конечном итоге, рассмотрев в апелляционном порядке, Суд ЕС признал недействительными соответствующие акты Совета, поскольку не нашел доказательств причастности заявителя к террористической деятельности. Суд ЕС исходил из того, что, несмотря на международно-правовые обязательства ЕС по исполнению решений СБ ООН, имплементация санкционного режима на уровне ЕС в части применения ограничительным мер в отношении физического лица может быть осуществлена лишь при условии надлежащего обеспечения соблюдения прав человека[549]. Суд ЕС посчитал, что решение СБ ОНН имеют приоритет над вторичным правом ЕС, но не над первичным, особенно в части основных прав (п. 306-309), таким образом, регламент, вынесенный в соответствии с решением СБ ОНН, но в отступлении от требований первичного права ЕС, не может считаться действительным.

По мнению проф. М.Л. Энтина в указанном деле фактически Суд ЕС осуществил косвенно судебный контроль за решением СБ ООН, поскольку Суд

---

[547] Commission Implementing Regulation (EU) 2017/1500 of 23 August 2017 amending for the 275th time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida organisations, OJ L 219, 25.8.2017, p. 5–6

[548] Joined cases C-402/05 P and C-415/05. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008.Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62005CJ0402 (дата обращения: 01.07.2018)

[549] Гуласарян А. С. Решение Суда Европейского Союза по объединенному делу «Европейская комиссия ... против Ясин Абдулла Кади» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 6. С. 116.

поставил под сомнение обоснованность решения СБ ООН о включении конкретного лица в террористический список[550].

Как справедливо заметил А.С. Исполинов «Суд ЕС вновь заявил, что есть международное право и есть право ЕС. И если в международном праве основным документом остается устав ООН, то в праве ЕС главное место занимают договоры о создании ЕС, а нормы международного права, в том числе устав ООН, находятся ниже в иерархии источников права»[551].

Однако указанное выше решение суда ЕС не поставило точку в данном деле. Несмотря на позицию Суда, Комиссия, получив дополнительные сведения, приняла решение оставить Я. Кади в санкционном списке[552], которое также было оспорено в Общем суде. Общий суд признал недействительным повторный регламент Комиссии о включении Я. Кади в санкционный список[553]. Пересматривая данное решение в апелляционном порядке, Суд оставил решение Общего суда без изменений[554]. Указанное дело получило название «дело Кади-2».

Таким образом, деятельность ЕС по заморозке активов лиц, участвующих в террористической деятельности осуществляется в рамках ПСБП, а также общей внешней политики и политики безопасности. Более того, указанная деятельность реализуется посредством двух параллельных механизмов, первый из которых носит общий характер, а второй применяется в отношении наиболее опасных международных террористических организаций. В рамках каждого из механизмов существует свой террористический список ЕС, включающий физических и юридических лиц, а также групп, участвующих в террористической деятельности.

Анализ законодательства ЕС позволяет сделать вывод о том, что заморозка активов лиц, участвующих в террористической деятельности

---

[550] Энтин М.Л. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН. URL: http://alleuropalux.org/?p=2502 (дата обращения: 10.07.2018)

[551] Исполинов А. С. Суд Европейского союза, Яссин Кади и статья 103 Устава ООН // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6 (93). – С. 30.

[552] Commission Regulation (EC) No 1190/2008 of 28 November 2008 amending for the 101st time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban. OJ L 322, 2.12.2008, p. 25–26

[553] Case T-85/09. Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 30 September 2010. Yassin Abdullah Kadi v European Commission. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-85/09

[554] Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment (Grand Chamber), 18 July 2013 // URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1914364.

осуществляется в два этапа. На первом этапе Совет принимает решение в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) в соответствии со статьей 29 ДЕС. Указанное решение содержит перечень конкретных мер, субъектов (террористический список ЕС), а также характер ограничительных мер. На втором этапе меры, предусмотренные решением Совета, принятого в рамках ОВППБ, вводятся в действие на уровне ЕС посредством регламентов Совета в соответствии со статьями 75 и 215 ДФЕС.

Противодействие использования финансовой системы для террористической деятельности.

Второе направление деятельности по предотвращению финансирования терроризма реализуется в рамках внутреннего рынка, а также экономического и валютного союза посредством принятия мер, препятствующих использование легальных финансовых инструментов для террористической деятельности.

Система правовых инструментов по противодействию использования финансовой системы для террористической деятельности состоит из целого ряда законодательных актов, регулирующих отдельные аспекты указанной деятельности, и формирует законодательство ЕС о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (EU Anti Money Laundering legislation).

Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, представляет собой самостоятельный элемент правоохранительного законодательства ЕС. Указанную проблему нельзя рассматривать только применительно к системе мер по предотвращению терроризма. Более того, указанная проблема имеет комплексный характер и включает в себя экономические, политические и правовые составляющие[555].

Основными источниками законодательства ЕС о противодействии отмыванию доходов, полученных преступным путем, являются два ключевых акта: четвертое поколение директивы № 2015/849 о противодействии отмыванию

[555] Шашкова, А.В. Политические аспекты противодействия отмыванию незаконных доходов и коррупции в контексте взаимодействия государства и корпораций : дис. … д-ра полит. наук : 23.00.02 / А.В. Шашкова. – М., 2018. С. 5

денег[556] (Fourth Money Laundering Directive (AMLD4) и второе поколение регламента № 2015/847 о переводах[557] (Wire Transfer Regulation (WTR2).

Директива № 2015/849 устанавливают общие рамки деятельности государств-членов ЕС по мониторингу финансовых потоков с целью выявления и пресечения операций, направленных либо на легализацию денежных средств, полученных преступным путем, либо на финансирование терроризма.

Регламент о переводах устанавливает нормы прямого действия, касающиеся идентификации плательщика и получателя при осуществлении платежей с использованием провайдеров услуг на территории ЕС.

Законодательство по противодействию легализации денежных средств является неотъемлемой частью правовой системы любого демократического государства. К примеру, в России действует федеральный закон о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма[558], который также как и соответствующие акты ЕС создает правовую основу для борьбы с отмыванием денег.

Указанные выше нормативно-правовые акты являются правовыми инструментами специального характера по противодействию использования финансовой системы для террористической деятельности, поскольку основная цель их разработки состояла в том, чтобы противодействовать терроризму и иным формам организованной преступности.

В отличие от специальных актов следует выделять законодательные акты общего характера, принимаемые в целом для регулирования отношений в сфере осуществления платежей и оборота денежных средств, которые в качестве дополнительной цели призваны выявлять факты отмывания денежных средств и финансирования терроризма. Правовые инструменты общего характера по

---

[556] Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance) OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117

[557] Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 (Text with EEA relevance) OJ L 141, 5.6.2015, p. 1–18

[558] Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма". "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3418.

противодействию использования финансовой системы для террористической деятельности является регламент о контроле за ввозом и вывозом наличных денежных средств[559], директива об платежных услугах[560], директива об электронной конфиденциальности (ePrivacy Directive), вносящая изменения в нормативную базу ЕС в области сети электронных коммуникаций и услуг[561] и т.д.

Помимо рассмотренных выше правовых инструментов в области борьбы с терроризмом разработан особый порядок обмена правоохранительной информацией. Данный порядок определен решением Совета от 20.09.2005 года[562]. В соответствии с данным решением каждое государство-член ЕС обязано определить в своей национальной правоохранительной системе органы, ответственные за сбор информации по расследованию дел о терроризме с целью ее последующей передачи в Европол и Евроюст.

Борьба с торговлей людьми, сексуальным насилием и сексуальной эксплуатацией детей.

Торговля людьми касается проблемы незаконной иммиграции лишь тогда, когда она имеет трансграничный характер. В связи с этим проблема борьбы с торговлей людьми нельзя рассматривать исключительно в рамках иммиграционной политики.

В проекте всеобъемлющего плана борьбы с незаконной иммиграцией и торговлей людьми в ЕС[563] дается подробное разграничение понятий «незаконный ввоз иммигранта» (Human smuggling) и «торговля людьми» (human trafficking). Указанный вопрос был отдельно рассмотрен в предыдущей главе.

---

[559] Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community OJ L 309, 25.11.2005, p. 9–12

[560] Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC (Text with EEA relevance) OJ L 319, 5.12.2007, p. 1–36

[561] Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (Text with EEA relevance) OJ L 337, 18.12.2009, p. 11–36

[562] Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, Official Journal L 253, 29.9.2005, p. 22–24

[563] Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, Official Journal C 142 of 14.06.2002

По мнению авторов проекта незаконный ввоз всегда означает помощь в незаконном пересечении границы, иными словами здесь всегда имеет место трансграничный элемент. При этом для торговли людьми трансграничный элемент не всегда является обязательным признаком, где ключевым элементом выступает эксплуатация человека. Торговля людьми подразумевает намерение эксплуатировать человека независимо от того, как жертва попадает на место, в котором происходит эксплуатация. Это может включать незаконное пересечение границы, но не обязательно.

Общее понятие торговли людьми содержится в статье 3 протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности[564], которые было рассмотрено нами выше.

ЕС является участником как самой Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности[565], так и дополнительного прокола к ней[566].

Законодательство ЕС о борьбе с торговлей людьми носит вспомогательный характер по отношению к национальному законодательству, поскольку именно государствам-членам отводится ключевая роль в предотвращении данного явления.

Основным методом правового регулирования на уровне ЕС в области борьбы с торговлей людьми выступает гармонизация национального законодательства.

---

[564] Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml (дата обращения: 20.10.2018)

[565] 2004/579/EC: Council Decision of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime OJ L 261, 6.8.2004, p. 69–69

[566] 2006/618/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community. OJ L 262, 22.9.2006, p. 44–50

2006/619/EC: Council Decision of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community. OJ L 262, 22.9.2006, p. 51–58

Система правовых актов ЕС о борьбе с торговлей людьми представлена в виде нескольких директив, ключевой из которых является директива № 2011/36/EU о предотвращении и борьбе с торговлей людьми, а также защите ее жертв[567].

В соответствии со статьей 2 директивы торговля людьми определяется как действия, осуществляемые с целью эксплуатации и связанные с вербовкой, перевозкой, передачей, укрывательством, последующим получением людей, в том числе посредством обмена или передачи контроля над этим человеком посредством угрозы применения силы или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Исходя из анализа данного определения следует то, что оно во многом базируется на определении, которое содержится в Протоколе ООН от 15 ноября 2000 года.

Директива № 2011/36/EU имеет межотраслевой характер[568], поскольку направлена на гармонизацию норм, относящихся к различным отраслям права: уголовного, административного, уголовно-процессуального.

В области уголовного права директива вводит общее определения преступления, связанного с организацией и осуществлением торговли людьми, устанавливаются минимальные требования к высшему пределу уголовного наказания в виде лишения свободы. Директива предусматривает возможность для государств-членов расширить сферу действия национального уголовного закона посредством осуществления уголовного преследования за совершение преступлений на территории других государств. Предусмотрена также ответственность юридических лиц в случае их участия в деятельности, связанной с торговлей людьми.

---

[567] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Official Journal L 101 , 15/04/2011 P. 0001 - 0011

[568] См. Mitsilegas V., Vavoula N. Criminal Law: institutional rebalancing nd jurisdiction as drivers of policy change//Policy change in the Area of Freedom, Secutity and Justice: How EU institutions matter/ edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015. P. 146

Согласно статье 20 директивы, с целью координации деятельности государств-членов в сфере борьбы с торговлей людьми была введена специальная должность координатора по предотвращению торговли людьми (EU Anti-Trafficking Coordinator (ATC)). Указанная должность была введена в структуре генерального директората Европейской комиссии по внутренним делам.

Директива предусматривает более серьезные гарантии защиты жертв торговли людьми. В частности, государства-члены обязаны предусмотреть меры, направленные на недопущение повторного использования указанных лиц в качестве жертв преступлений. Кроме того, директива базируется на принципе непривлечения к ответственности жертв преступлений даже в случае совершения ими противоправных действий (к примеру, использование фальшивых документов и т.д.).

Важной мерой по защите жертв преступлений, связанных с торговлей людьми, является также принятие Советом в 2004 году директивы № 2004/81/ЕС, предусматривающей выдачу видов на жительство для жертв торговли людьми или незаконного ввоза[569]. В соответствии с указанной директивой жертвам преступлений, которые готовы сотрудничать с правоохранительными органами государств-членов, могут быть выданы виды на жительство со сроком действия до 6 месяцев. При этом директива распространяется на лиц, являющихся объектом как торговли (human trafficking), так и незаконного ввоза (human smuggling). Основная цель данной директивы сводилась к тому, чтобы привлечь к сотрудничеству с правоохранительными органами как можно больше жертв незаконного ввоза или торговли.

Выдача вида на жительство не означало предоставление иностранцу права постоянного проживания на территории ЕС, максимальный срок пребывания на основе вида на жительства составляет шесть месяцев, указанный срок может быть продлен. Однако исходя из смысла директивы общий срок пребывания иностранца на основе вида на жительство должен быть ограничен сроком,

[569] Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261 , 06/08/2004 P. 0019 - 0023

необходимым для осуществления расследования и, в случае необходимости, судебного разбирательства. Как только необходимость пребывания иностранца на территории государств-членов отпадает, на него распространяется общие требования о пребывании иностранных граждан.

В октябре 2010 года Комиссия подготовила сообщение о применении директивы 2004/81/ЕС, в котором пришла к выводу о недостаточном уровне использования возможностей, заложенных в ней. В связи с этим, Комиссия посчитала необходимым, во-первых, более активно распространять информацию о возможностях получения видов на жительство для жертв незаконного ввоза, и, во-вторых, пришла к выводу о необходимости внесения в директиву изменений, направленных на повышение уровня защиты жертв преступлений[570].

Специальным актом, направленным на борьбу с торговлей детьми и их сексуальной эксплуатацией, явилась директива от 13 декабря 2011 года о борьбе с сексуальным насилием и сексуальной эксплуатации детей и детской порнографии[571].

Указанная директива имеет своей целью гармонизацию норм уголовного и уголовно-процессуального права, направленных на защиту детей от сексуального насилия. Директива включает в себя традиционные для подобного рода актов положения: нормы, определяющие понятие сексуального насилия в отношения детей; нормы, устанавливающие характер уголовной ответственности, а также ответственности юридических лиц и нормы, направленные на защиту жертв преступлений. Таким образом, рассматриваемая директива, также как и директива № 2011/36/EU, носит межотраслевой характер. В этом состоит принципиальное отличие указанных правовых инструментов от других актов в области гармонизации уголовного права.

---

[570] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Brussels, 15.10.2010, COM(2010) 493 final, URL: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/eims/HOME/136970/COM(2010)493.pdf (дата обращения: 20.12.2018)

[571] Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA. OJ L 335, 17.12.2011, p. 1–14

Правовой основой обеих директив № 2011/36/EU и № 2011/92/EU послужили положения части 1 статьи 83 ДФЕС (гармонизация уголовного права) и положения части 2 статьи 82 ДФЕС (сотрудничество в сфере уголовного процесса).

Следует обратить внимание на то, что директива № 2011/92/EU имеет общее применение и не касается исключительно вопросов торговли детьми, в сферу действия указанного акта входят и преступления, которые не являются результатом незаконного ввоза. Однако в большинстве случаев сексуальная эксплуатация и незаконный ввоз являются элементами одной преступной деятельности.

Большое внимание ЕС уделяет внешнему измерению борьбы с торговлей людьми. Данному вопросу посвящен план действий по усилению международного сотрудничества в области борьбы против торговли людьми[572], одобренный Советом ЕС 30 ноября 2009 года.[573]

Борьба с фальшивомонетчеством.

Борьба с фальшивомонетчеством представляет собой многоплановую деятельность, реализуемую в рамках целого ряда направлений политики ЕС.

В настоящее время в рамках валютной политики ЕС принят целый пакет нормативно-правых актов, призванных обеспечит защиту евро от подделок[574].

Однако в рамках настоящего исследования основное внимание уделяется уголовно-правовым мерам по борьбе с подделкой евро и мошенничеством при использовании безналичных расчетов.

---

[572] Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings; Towards Global EU Action against Trafficking in Human Beings, 19.11.2009, URL:http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st11/st11450-re05.en09.pdf (дата обращения: 20.12.2018)

[573] Press Release, 2979th Council meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 30 November and 1 December 2009, URL: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/355&format=HTML&aged=0&lg=da&guiLanguage=en (дата обращения: 20.12.2018)

[574] См. 2003/861/EC: Council Decision of 8 December 2003 concerning analysis and cooperation with regard to counterfeit euro coins. OJ L 325, 12.12.2003, p. 44–44; 2005/37/EC: Commission Decision of 29 October 2004 establishing the European Technical and Scientific Centre (ETSC) and providing for coordination of technical actions to protect euro coins against counterfeiting. OJ L 19, 21.1.2005, p. 73–74; Council Decision 2005/511/JHA of 12 July 2005 on protecting the euro against counterfeiting, by designating Europol as the Central Office for combating euro counterfeiting. OJ L 185, 16.7.2005, p. 35–36; Council Regulation (EC) No 1338/2001 of 28 June 2001 laying down measures necessary for the protection of the euro against counterfeiting. OJ L 181 , 04/07/2001 P. 6 - 10

Согласно части 1 статьи 83 ДФЕС фальшивомонетчество поименовано в качестве одного из видов наиболее тяжких видов преступлений, в отношении которых ЕС осуществляет гармонизацию уголовно-правовых норм.

В указанной области следует выделить два ключевых акта: директива № 2014/62/EU о защите евро и других валют[575], а также рамочное решение № 2001/413/JHA о борьбе с мошенничеством в сфере безналичных расчетов[576].

Указанные акты определяют общие рамки, касающиеся установления уголовной ответственности за правонарушения, связанные с подделкой денежных знаков евро (директива № 2014/62/EU), а также мошенничества при осуществлении безналичных расчетов (рамочное решение № 2001/413/JHA).

Борьба с преступлениями в сфере информационной безопасности.

Согласно части 1 статьи 83 ДФЕС преступления в сфере компьютерной информации также указаны в числе наиболее тяжких видов преступлений. Ключевым актом в области информационной безопасности является директива № 2013/40/EU от 12 августа 2013 года об атаках против информационных систем[577].

Директива № 2013/40/EU устанавливает минимальные правила, касающиеся понятия преступлений, связанных с атаками против информационных систем и ответственности за их совершение. Директива также содержит положения, связанные с определением подсудности и осуществлением сотрудничества между правоохранительными органами при расследовании преступлений в сфере информационной безопасности.

Борьба с преступлениями, связанными со злоупотреблением рынком.

В отличие от предыдущих рассмотренных нами видов преступлений борьба со злоупотреблением рынка осуществляется при помощи нормативно-правовых актов, принимаемых в соответствии с частью 2 статьи 83 ДФЕС,

---

[575] Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA OJ L 151, 21.5.2014, p. 1–8

[576] 2001/413/JHA: Council Framework Decision of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment. OJ L 149, 2.6.2001, p. 1–4

[577] Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA OJ L 218, 14.8.2013, p. 8–14

которая предусматривает гармонизацию норм уголовного права с целью обеспечения эффективной реализации политики Союза в какой-либо из сфер.

Основным инструментом гармонизации уголовно-правовых норм служит директива от 16 апреля 2014 года об уголовной ответственности за злоупотребление рынком[578]. Одновременно с данной директивы был принят регламент № 596/2014 о злоупотреблении рынком[579], основная цель которого состояла в том, чтобы законодательно установить запрет на совершения действий, связанных с манипулированием рынком и неправомерным использованием инсайдерской информации, а также меры по их предотвращению.

Директива № 2014/57/EU устанавливает общие рамки установления уголовной ответственности за неправомерное использование инсайдерской информации (unlawful disclosure of inside information) и манипулирование рынком (market manipulation).

Манипулирование рынком и неправомерное использование инсайдерской информации формально являются разными понятиями, однако чаще всего рассматриваются в качестве составных частей единого понятия манипулирования информацией на рынках или злоупотребление рынком (market abuse), поскольку имеют общую цель и способ их совершения[580].

Вместе с тем, манипулирование рынком и неправомерное использование инсайдерской информации различаются по объективной стороне правонарушения.

Под манипулированием рынком в мировой практике понимаются «умышленные действия его участников по установлению искусственных цен на обращающиеся инструменты или искусственную активность такой торговли с целью изменения цены или ликвидности инструмента для извлечения необоснованной выгоды или избежания убытков. Подобные манипуляции

---

[578] Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive) OJ L 173, 12.6.2014, p. 179–189

[579] Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC Text with EEA relevance. OJ L 173, 12.6.2014, p. 1–61

[580] Емельянова Е. А. Правовые последствия манипулирования информацией на рынках: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПб., 2013. - 25 с.

призваны побудить инвесторов продавать или приобретать ценные бумаги и иные биржевые товары по заведомо нерыночным ценам»[581].

По мнению Е.А. Емельяновой «под инсайдерской информацией следует понимать точные по своему характеру нераскрытые сведения, в том числе составляющие коммерческую, служебную и иную тайну, раскрытие которых может оказать существенное воздействие на цены финансовых инструментов, иностранной валюты или товаров, либо нераскрытые сведения, которые, будучи раскрытыми, могли бы расцениваться инвесторами как значимые при определении условий сделок с финансовыми инструментами, иностранной валютой или товарами»[582].

Злоупотребление рынком является сравнительно новым видом финансовых правонарушений, за совершение которого в зависимости от тяжести устанавливается уголовная или административная ответственность.

К примеру, в России оба указанных деяния криминализированы в 2010 году посредством внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации (статья 185.3. Манипулирование рынком и статья 185.6 Неправомерное использование инсайдерской информации)[583].

Борьба с преступлениями, посягающие на финансовые интересы ЕС.

В июле 2017 года была принята директива № 2017/1371 по защите финансовых интересов ЕС (PIF directive)[584]. Аббревиатура PIF происходит от первых букв словосочетания на французском языке (protection des intérêts financiers (de l’Union européenne), означающая защитку финансовых интересов (ЕС).

Указанная директива была принята в соответствии с частью 2 статьи 83 ДФЕС, согласно которой гармонизация уголовного законодательства может быть

---

[581] Вавулин Д.А. Комментарий к Федеральному закону "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный). М.: Деловой двор, 2015. 288 с.
[582] Емельянова Е.А. Манипулирование информацией на рынках. М.: Инфотропик Медиа, 2015. 192 с.
[583] Федеральный закон от 27.07.2010 N 224-ФЗ "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" "Российская газета", N 168, 30.07.2010.
[584] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41

направлена на обеспечение эффективной реализации политики Союза в какой-либо из сфер.

Согласно директиве № 2017/1371 последняя устанавливает минимальные правила, касающиеся определения уголовных преступлений и санкций в отношении мошенничества и другой незаконной деятельностью, затрагивающей финансовые интересы Союза.

Проблема борьбы с преступлениями против финансовых интересов Союза имеет в рамках ПСБП комплексный характер, поскольку помимо указанной выше директивы одним из инструментов данной деятельности является Европейская Прокуратура, анализ которой будет дан в следующей главе настоящего исследования.

Предотвращение преступности.

В рамках борьбы с отдельными видами преступлений следует также выделить относительно самостоятельное направление деятельности, связанное с предотвращением преступности.

Согласно статье 84 ДФЕС Парламент и Совет могут устанавливать меры по содействию и поддержке деятельности государств-членов в сфере предотвращения преступности, исключая любую форму гармонизации национального законодательства.

Таким образом, предотвращение преступности представляет собой сферу, в которой ЕС лишь оказывает содействие государствам-членам, но не устанавливает какие-либо единые или гармонизированные правила. Иными словами, роль ЕС в указанной сфере представляется весьма ограниченной.

Ключевым актом в области предотвращении преступности служит решение № 2009/902/JHA от 30 ноября 2009, устанавливающее Европейскую сеть по предотвращению преступности (European Crime Prevention Network (EUCPN)[585].

[585] Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA. OJ L 321, 8.12.2009, p. 44–46

Европейская сеть по предотвращению преступности (ЕСПП) представляет собой децентрализованный механизм, призванный осуществлять выработку отдельных аспектов союзной политики по предотвращению преступности, а также оказывать соответствующее содействие в указанной сфере государствам-членам.

Деятельность ЕСПП носит межотраслевой характер, это означает то, что она охватывает все аспекты, связанные с предотвращением преступности, включая законодательную, правоохранительную, общественную и иные виды деятельности. При этом ЕСПП самостоятельно не выступает в качестве непосредственного субъекта той или иной деятельности по предотвращению преступности, роль данного механизма сводится лишь к осуществлению информационной, методической или консультативной поддержки.

Организационно ЕСПП состоит из национальных представителей, являющихся членами Правления, а также секретариата, находящегося в Брюсселе.

Таким образом, ЕСПП не является полноценным органом или агентством ЕС, а выступает лишь в качестве постоянно действующего децентрализованного механизма с ограниченными полномочиями.

§3.4. Информационные аспекты внутренней безопасности

В современном мире информационный компонент любой деятельности приобретает особое значение. Данное обстоятельство в значительной степени касается такой сложной и чувствительной сферы как ПСБП.

Информационный компонент ПСБП можно определить как совокупность информационных систем, а также механизм их взаимодействия, который позволяет компетентным органам собирать, анализировать и передавать данные для целей пограничного контроля и осуществления правоохранительной деятельности.

Информационный компонент ПСБП представлен целым рядом информационных систем ЕС, направленных на обеспечение решения отдельных задач в рамках ПСБП.

Существующие информационные системы ПСБП ориентированы главным образом на решение задач в области пограничного контроля и в правоохранительной сфере[586].

Кроме того, информационные системы ПСБП различаются по уровню централизации в зависимости от наличия или отсутствия центрального компонента на уровне ЕС.

С учетом данных обстоятельств информационные системы ПСБП следует классифицировать по двум основаниям: в зависимости от задач, на решение которых они направлены и в зависимости от уровня централизации.

В зависимости от задач информационные системы ПСБП можно поделить на следующие группы:

1. Информационные системы для решения задач по осуществлению пограничного контроля.

2. Информационные системы для решения правоохранительных задач.

3. Смешанные информационные системы, призванные решать задачи и в области пограничного контроля, и в области правоохранительной деятельности.

Следует отметить то, что большая часть информационных систем относится к смешанному типу, поскольку направлены на решение задач в обеих сферах.

В зависимости от уровня централизации информационные системы следует делить на централизованные и децентрализованные системы.

Главное отличие централизованных и децентрализованных систем состоит в том, что основная доля ответственности за создание и поддержание децентрализованных систем лежит на государствах-членах, при этом ЕС устанавливает лишь общие рамки функционирования данных систем. В случае

[586] European information systems in the area of justice and home affairs: An overview. EPRS | European Parliamentary Research Service. Author: Costica Dumbrava. May 2017 — PE 603.923. P. 9. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603923/EPRS_IDA(2017)603923_EN.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

централизованных информационных системах ПСБП на уровне ЕС не только устанавливается порядок их работы, но и создается наднациональный компонент по их управлению.

К централизованным системам следует отнести Шенгенскую информационную систему (ШИС), систему «Евродак» и визовую информационную систему (ВИС). К децентрализованным системам относится информационная система европейской уголовной регистрации (*European Criminal Records Information System (ECRIS*)[587].

В настоящей работе основное внимание будет уделено централизованным информационным системам.

В рамках ПСБП на сегодняшний момент созданы и функционируют три основные информационные системы: Шенгенская информационная система, Визовая информационная система и Европейская дактилоскопическая система (Евродак). Все три системы являются централизованными и относятся к смешанному типу, поскольку призванные решать задачи в области и пограничного контроля, и правоохранительной деятельности.

Указанные информационные системы составляют информационный компонент, направленный на обеспечение функционирование ПСБП. Именно посредством указанного информационного компонента должен быть обеспечен необходимый баланс между свободой передвижения в границах ПСБП и должным уровнем безопасности.

Особенностью информационных систем является то, что они являются самостоятельным элементом ПСБП и не привязаны к какому-либо отдельному органу или агентству ЕС. Иными словами, данные системы не обслуживают отдельные направления или институты. Посредством данных систем осуществляется информационное обеспечение всего ПСБП. Цель указанных информационных систем состоит в том, чтобы обеспечить эффективный обмен

[587] Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA. OJ L 93, 7.4.2009, p. 33–48

информацией между различными национальными и наднациональными органами для решения задач, связанных с функционированием всего ПСБП.

Информационные системы ПСБП относятся к совместной ответственности государств-членов и ЕС, внесение информации осуществляется на национальном уровне, а обработка – на уровне ЕС. В данном случае права на ту или иную информацию, содержащуюся в системе, принадлежат тому государству, которое ее внесло. В связи с этим еще одной особенностью информационных систем ПСБП является то, что они во многом носят закрытый характер, т.е. информация из этих систем, как правило, не подлежит передаче третьим странам. Тем не менее, в исключительных случаях допускается передача отдельных сведений третьим странам на основе международного договора или иного соглашения.

Процесс формирования информационного компонента ПСБП нельзя считать завершенным. В настоящее время институты ЕС проводят работу, во-первых, по совершенствованию существующих информационных систем, и, во-вторых, по разработке и внедрению новых систем.

В апреле 2016 года Комиссия подготовила Сообщение, касающееся повышения эффективности европейских информационных систем[588]. Основная идея данного сообщения состояла в том, чтобы начать полномасштабную дискуссию относительного того, как существующие и будущие информационные системы смогут способствовать повышению эффективности пограничного контроля и обеспечению внутренней безопасности.

Второе направление реформирования информационного компонента ПСБП предполагает создание новых централизованных и децентрализованных информационных систем.

В частности, в рамках указанного направления создана четвертая централизованная информационная система – системы регистрации въезда и выезда (СРВВ) *(entry-exit system (EES),* речь о которой шла в предыдущей главе.

---

[588] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016. COM(2016) 205 final. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

Кроме того, в декабре 2017 года Комиссия подготовила два законопроекта об обеспечении совместимости и взаимосвязанности существующих информационных систем. Первый законопроект касается совместимости систем в области виз и пограничного контроля[589], а второй – в области полицейского сотрудничества, миграции и убежища[590]. Европейская Комиссия выделяет четыре уровня совместимости информационных систем:

- Европейский поисковый портал (European search portal (ESP)
- Взаимосвязанность информационных систем, позволяющая пользователю одной системы получать информацию из другой;
- Создание общей системы сравнения биометрических данных (*shared Biometric Matching Service (BMS)*, которая будет использоваться различными информационными системами;
- Создание общего хранилища данных (*a common identity repository (CIR*) для разных информационных систем[591].

В целях управления существующими информационными системами в 2011 году было создано Агентство по оперативному управлению крупномасштабными информационными системами в области ПСБП (Агентство ЕС-ЛИСА) (European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (eu-LISA). В соответствии с регламентом № 2018/1726[592] о создании Агентства «ЕС-ЛИСА» в его функции входит осуществление на уровне ЕС оперативного управления тремя централизованными

[589] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226. COM/2017/0793 final - 2017/0351 (COD). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0793:FIN (дата обращения: 20.10.2018)

[590] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration). Brussels, 12.12.2017 COM(2017) 794 final 2017/0352 (COD). URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171212_proposal_regulation_on_establishing_framework_for_interoperability_between_eu_information_systems_police_judicial_cooperation_asylum_migration_en.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[591] Dimitrova, Diana. Connecting the dots in the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)– Part I. 28 MARCH 2017. URL: https:// https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/connecting-the-dots-in-the-area-of-freedom-security-and-justice-afsj-part-i/ (дата обращения: 20.10.2018)

[592] Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011. PE/29/2018/REV/1. OJ L 295, 21.11.2018, p. 99–137

информационными системами (Шенгенская информационная система, визовая информационной система и система Евродак).

Согласно регламенту Агентство «ЕС-ЛИСА» может быть также уполномочено на разработку и дальнейшее оперативное управление иными информационными системами, которые будут создаваться в рамках ПСБП. Агентство приступило к работе с 1 декабря 2012 года, месторасположение – Таллинн, Эстония.

Шенгенская информационная система.

Шенгенская информационная система (Schengen Information System, SIS) первоначально была учреждена в соответствии с Конвенцией от 19.06.1990 г. о применении Шенгенского соглашения[593].

Шенгенская информация система (ШИС) представляет собой централизованную информационную систему, содержащую сведения об объектах и лицах, используемую компетентными органами государств-членов и Агентствами ЕС для целей пограничного контроля и осуществления сотрудничества в правоохранительной сфере. Изначально ШИС выступала в качестве компенсирующего механизма, обеспечивающего сохранение достаточного уровня безопасности в условиях отмены контроля на внутренних границах.

Необходимость разработки подобной системы стала очевидной после подписания Шенгенского соглашения о постепенной отмене контроля на общих границах 1985 года[594]. Согласно статье 9 указанного соглашения стороны договорились обеспечить в соответствии с национальным законодательством функционирование системы обмена информацией для целей борьбы с преступностью.

Однако в момент подписания соглашения стороны еще не приняли решения о том, каким образом будет обеспечен обмен информацией. В ноябре

[593] The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 - 0062

[594] The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. OJ L 239, 22.9.2000, p. 13–18

1985 года немецкая сторона выдвинула идею учреждения компьютерной системы, позволяющей быстро и эффективно обмениваться информацией о лицах, транспортных средствах и объектах[595].

В ходе конференции на министерском уровне 14-15 сентября 1987 года государства, участвующие в Шенгенском процессе, приняли решение приступить к разработке компьютерной информационной системы, а 17 декабря 1987 года была создана постоянная рабочая группа по разработке ШИС[596]. В задачу данной группы входила разработка проекта концепции и модели информационной системы. Рабочая группа рассматривала четыре основные модели функционировании информационной системы. Первая модель предусматривала непосредственный обмен информацией между национальными базами данных. Согласно второй модели предлагалось в каждом государстве создать систему, обеспечивающую прямой доступ к базам данных других государств. Третья модель предусматривала учреждение единой центральной информационной системы с предоставлением доступа к ней каждому участвующему государству. Наконец, четвертая модель предполагала учреждение в каждом государстве идентичных баз данных, дополненных центральным компонентом, через который должен быть обеспечен обмен информацией. В конечном итоге за основу была взята четвертая модель. И именно в таком виде ШИС была закреплена в Конвенции 1990 года о применении Шенгенского соглашения.

В своем развитии ШИС прошла несколько последовательных этапов, в результате каждого из которых появлялось новое поколение системы.

Первое поколение ШИС было запущено 26 марта 1995 года одновременно с введением в действие Шенгенской Конвенции, на момент запуска участниками ШИС были семь государств. Практически сразу с запуском системы стало ясно то, что используемая версия не позволит подключить все страны, которые в перспективе должны присоединиться к Шенгенскому пространству.

---

[595] Brouwer E. Digital Borders and Real Rights Effective Remedies for Th ird-Country Nationals in the Schengen Information System, LEIDEN – BOSTON, 2008, p. 49

[596] Anais Faure Atger, The abolition of the Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks? Research Papers No. 8 March 2008, Challenge Liberty and Security.

Поэтому еще в октябре 1997 года Шенгенским исполнительным комитетом было принято решение о расширение технических возможностей ШИС для обеспечения участия в ней всех сторон Конвенции[597]. Новая версия системы получила условное наименование ШИС I+ (SIS I+). Данная система была рассчитана на 18 государств (15 участников Шенгенских соглашений, Великобритания, Ирландия, а также одна резервная система)[598].

Ввод в строй новой версии SIS I+ был закончен в 2001 году одновременно с финальным вступлением в Шенгенское пространство стран Северного паспортного союза. Параллельно шла работа по внедрению принципиально новой версии ШИС II (SIS II), в связи с этим ввод в строй системы (SIS I+) не должен был влиять на разработку версии (SIS II).

Принимая во внимание тот факт, что второе поколение ШИС (SIS II) не было своевременно введено в действие, по предложению Португалии была разработана переходная версия системы, получившая название «ШИС одна для всех» (SISone4all). Введение в действие переходной версии было осуществлено в 2007 году путем копирования существующей португальской национальной базы ШИС и создания на базе данной копии национальных систем новых государств Шенгенского пространства[599].

В настоящий момент действует ШИС второго поколения или ШИС II (SIS II), которая была запущена в 2013 году. Правая основа ШИС II представлена в виде пакета законодательных актов, регулирующих отдельные аспекты функционирования информационной системы: регламент № 1987/2006[600] (сотрудничество в области пограничного контроля); решение № 2007/533/JHA[601]

---

[597] The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 7 October 1997 on the development of the SIS (SCH/Com-ex (97) 24). OJ L 239, 22.9.2000, p. 442–443

[598] Brouwer E. Digital Borders and Real Rights Effective Remedies for Th ird-Country Nationals in the Schengen Information System, LEIDEN – BOSTON, 2008, p. 72

[599] Milan Bufon. Engineering Borders and Border Landscapes: The Schengen Regime and the EU's New Internal and External Boundaries in Central-Eastern Europe// Engineering Earth: The Impacts of Megaengineering Projects. Edited by Stanley D. Brunn. Springer; 2011. P. 2074

[600] Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), Official Journal L 381, 28.12.2006, p. 4–23

[601] Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) Official Journal L 205, 7.8.2007

(сотрудничество в правоохранительной деятельности); регламент № 1986/2006[602] (сотрудничество по вопросам регистрации транспортных средств).

Указанные акты были приняты в рамках ранее действовавшей трехопорной структуры ЕС, соответственно, ШИС оказалась в зоне регулирования двух опор – первой и третьей. В связи с этим, регламенты № 1987/2006 м № 1986/2007 были приняты в рамках первой опоры, а решение № 2007/533/JHA в рамках третьей.

Второе поколение ШИС имеет целых ряд существенных отличий от ранее действовавшей. Изначально основной причиной разработки новой версии явилась необходимость обеспечения доступа к системе большего числа государств. Однако с самого начала перед разработчиками была поставлена задача расширения технических возможностей системы и внедрения новых функций с тем, чтобы расширить ее интеллектуальные и технические возможности.

В настоящее время (по состоянию на декабрь 2018 год) участниками ШИС являются 26 государств, из которых 22 государства-члены ЕС, в полной мере применяющие Шенгенские правила, а также четыре ассоциированных участника Шенгенского пространства – Швейцария, Лихтенштейн, Норвегия и Исландия. Остальные государства-члены ЕС осуществляют ограниченное участие в работе ШИС.

С технической точки зрения ШИС II представляет собой достаточно сложный механизм, состоящий из трех основных компонентов:

1. Центральная система ШИС II, которая в свою очередь состоит из центральной базы данных (SIS II database) и единого национального интерфейса (NI-SIS). Центральная система выполняет функции технического контроля и администрирования.

2. Национальная система (N.SIS II) каждого государства-члена, состоящая из национальных баз данных, связанных с центральной базой данных.

---

[602] Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 regarding access to the Second Generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates OJ L 381, 28.12.2006, p. 1–3

3. Коммуникационная инфраструктура между центральной системой и национальными системами, которая представляет собой кодированную виртуальную сеть, выделенную под данные ШИС II, и обеспечивает обмен данными между органами, отвечающими за обмен всей дополняющей информацией (бюро системы SIRENE).

В отличие от ШИС I основная информация в рамках ШИС II хранится только в центральной базе данных, а национальный компонент представляет собой лишь интерфейс, через который компетентные органы вносят и получают необходимую информацию. ШИС II не предполагает сохранение информации в национальных компонентах ШИС, вместе с тем, государства-члены могут принять решение о сохранении вносимой информации в своих национальных базах данных, однако использование такой информации может быть осуществлено исключительно для решения внутренних задач.

Действующее законодательство предусматривает для ШИС II несколько видов запросов (alerts) в отношении физических лиц и объектов. При этом нормативное регулирование внесения и обработки указанных запросов осуществляется как регламентом № 1987/2006, так и решением № 2007/533/JHA. В настоящее время ШИС II включает в себя шесть видов запросов.

1. Информационные запросы в отношении граждан третьих стран с целью запрета на въезд или пребывания (запросы в целях недопуска) (статья 24 Регламента № 1987/2006).

2. Информационные запросы, касающиеся граждан, в отношении которых выдан Европейский ордер на арест или которые подлежат экстрадиции (глава V решения № 2007/533/JHA).

3. Информационные запросы в отношении без вести пропавших лиц и лиц, которые нуждаются в защите лиц (глава VI решения № 2007/533/JHA).

4. Информационные запросы в отношении лиц (свидетелях, подозреваемых, обвиняемых, подсудимых), разыскиваемых государством для осуществления правосудия или исполнения приговора (глава VII решения № 2007/533/JHA).

5. Информационные запросы в отношении лиц и транспортных средств в целях осуществления конфиденциального наблюдения или контроля за ними (глава VIII решения № 2007/533/JHA).

6. Информационные запросы в отношении предметов, находящихся в розыске в целях изъятия или использования в качестве доказательств в рамках уголовного судопроизводства (глава IX решения № 2007/533/JHA).

В зависимости от сферы применения информации, содержащейся в ШИС II, указанные выше запросы можно разделить на две группы: запросы, используемые в правоохранительных целях (п.п. 2-6) и запросы, используемые для регулирования въезда на территории Шенгенского пространства иностранных граждан (визовая составляющая (п. 1).

Согласно данным Агентства ЕС-ЛИСА по состоянию на 31 декабря 2017 года в ШИС II было внесено свыше 76 миллионов запросов, из них около 76% составляют запросы в отношении документов, запросы в отношении лиц составляют чуть более 1% или 830 тысяч. Основной категорией запросов в отношении лиц на конец 2017 года составляют запросы о недопуске (56%)[603].

В соответствии со статьей 24 Регламента № 1987/2006 информация об иностранцах, в отношении которых выданы запросы о недопуске, вносится в систему на основании решений, принятых административными или судебными органами в соответствии с национальным законодательством государств-членов ЕС.

Наличие доступного всем государствам перечня лиц, въезд которым в Шенгенское пространство запрещен, является необходимым условием функционирования территории без внутренних границ. Ведь любое государство, выдавая единую Шенгенскую визу, по сути дела действует не только от своего лица, но и от лица всех участвующих в соглашении государств. По этой причине, прежде чем проставить единую визу в проездной документ, ответственное лицо, образно говоря должно получить разрешение не только у своего государства, но и

[603] EU-Lisa. SIS II – 2017 Statistics. February, 2018. URL: https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/2017%20SIS%20II%20Statistics.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

у всех остальных стран, присоединившихся к Шенгенским соглашениям. Однако в нынешних условиях осуществить это практически невозможно, поэтому такое согласие получается по умолчанию, посредством установления отсутствия со стороны государств-членов запросов о недопуске.

В силу статьи 24 Регламента № 1987/2006 установлены три группы оснований для принятия национальными правоохранительными органами решения о направлении запроса о недопуске по каналам ШИС. Во-первых, если такой иностранец был осужден за совершение преступления и ему назначено наказание в виде лишения свободы на срок более одного года (часть 2 (a) статьи 24). Во-вторых, если имеются серьезные основания подозревать данное лицо в совершении тяжкого преступления или полагать, что данное лицо намеревается осуществлять на территории данного государства преступную деятельность (часть 2 (b) статьи 24). В третьих, если данное лицо уже допускало нарушения национального иммиграционного законодательства (часть 3 статьи 24).

Одним из условий въезда иностранца на территорию Шенгенского пространства является отсутствие в отношении него запроса о недопуске. При этом данное правило распространяется как в отношении иностранцев, являющихся субъектами визовых требований, так и иностранцев, которые освобождены от обязанности иметь действительные шенгенские визы. Иными словами, наличие в ШИС запроса о недопуске формально является основанием для отказа иностранцу в выдаче визы или во въезде на территорию Шенгенского пространства.

Однако данное основание не является безусловным, иными словами наличие запроса о недопуске не должно однозначно приводить к отказу иностранцу во въезде на территорию шенгенского пространства. Решение о недопуске принимается компетентными органами на основании индивидуальной оценки, иными словами в данной ситуации должен исключаться автоматический подход в разрешении подобных вопросов. Согласно статье 21 Регламента № 1987/2006 при решении вопроса о направлении запроса о недопуске государство-член ЕС должно исходить из принципа пропорциональности, в силу которого

принятие соответствующего решения должно базироваться на достаточно важных и адекватных обстоятельствах.

Регламент № 1987/2006 (статья 25) также устанавливает особый порядок направления запроса о недопуске в отношении граждан третьих государств, пользующихся правом свободы передвижения (члены семей граждан ЕС и т.д.). Введение данной нормы является следствием судебного прецедента по делу № С-503/03 Комиссия против Королевства Испания[604].

Поводом для обращения в суд послужило то, что Испания отказала во въезде и в выдаче шенгенской визы двум гражданам Алжира, являющимся супругами гражданок Испании, на том основании, что в отношении указанных лиц со стороны ФРГ поступил запрос о недопуске. По результатам рассмотрения дела Суд пришел к выводу о том, что отказывая в выдаче визы гражданам Алжира, которые являются супругами гражданок ЕС только на том основании, что в отношении них поступил запрос о недопуске без проверки того обстоятельства что их нахождение действительно представляет угрозу безопасности или общественного порядка, Испания допустила нарушение требований законодательства ЕС о свободе передвижения членов семей граждан государств-членов.

Данный вывод был сделан судом на том основании, что в соответствии с Протоколом об интеграции Шенгенских правил в правовую систему ЕС Шенгенское законодательство подлежит применению лишь в том случае, если оно соответствует праву Сообщества. В данном случае суд усмотрел, что автоматический отказ во въезде нарушает положения статьей 1 и 3 Директивы № 64/221/ЕЕС от 25 февраля 1964 года[605], касающейся свободы передвижения и проживания иностранных граждан. Суд пришел к выводу о том, что положения, зафиксированные в частях 2 и 3 статьи 96 Шенгенской Конвенции, носят общий

---

[604] Case C-503/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain, 31 January 2006. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d500317f2032af4734b8f8bb36f816bb03.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN8Re0?text=&docid=55480&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=210265 (дата обращения: 20.10.2018)

[605] Council Directive 64/221//EEC of 25 February 1964 on the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, Official Journal, English special edition 1963-1964, p. 117.

характер, это означает то, что государства-члены самостоятельно определяют конкретные условия, при которых тот или иной иностранец должен рассматриваться как лицо, нежелательное для въезда в страну. Такие условия могут существенно отличаться друг от друга в разных странах, более того, не всегда такие условия зафиксированы в нормативно-правовых актах, что, безусловно, может создавать условия для произвола и необоснованных решений.

Особым видом выступают запросы о недопуске, касающиеся граждан третьих стран, в отношении которых приняты ограничительные меры (статья 26 Регламента № 1987/2006).

Следует отметить, что ШИС II не лишает государства-члены возможности создавать свои национальные списки иностранцев, въезд которым на территорию того или иного государства запрещен. В условиях отсутствия контроля на внутренних границах использование таких списков навряд ли будет эффективным.

Доступ к информации, содержащейся в ШИС II, предоставлен различным национальным органам и Агентствам ЕС в зависимости от категории информационного запроса, к которому необходимо получить доступ.

В связи с этим следует выделить два вида доступа к информации, находящейся в ШИС II: общий доступ, предполагающий возможность доступа ко всем видам информационных запросов и специальный доступ, предполагающий возможность поиска необходимой информации только по определенным видам информационным запросам.

Ко всем категориям информационных запросов имеют доступ компетентные органы, ответственные за пограничный контроль, таможенный контроль и полицейские проверки (общий доступ).

Специальный доступ предоставлен национальным органам, осуществляющим регистрацию транспортных средств[606]; службам, ответственным

[606] См. Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 regarding access to the Second Generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates. OJ L 381, 28.12.2006, p. 1–3

за выдачу виз и иных документов на право пребывания или проживания, а также агентствам ЕС – Европолу и Евроюсту.

Обработка информации в ШИС II базируется на принципе «монопольного использования» (ownership principle), который закреплен в части 2 статьи 34 Регламента № 1987/2006. Согласно указанному принципу только то государство, которое внесло информацию в ШИС II, отвечает за правильность и точность сведений и только это государство имеет право внести в эти сведения изменения или удалить их из системы[607].

В декабре 2016 года Комиссия подготовила отчет об анализе работы второго поколения ШИС[608], в котором признала необходимым провести работу по совершенствованию его правового регулирования.

Результатом работы по реформированию существующей правовой основы ШИС II стало принятие в ноябре 2018 года пакета, состоящего из трех регламентов: регламент № 2018/1861 об использовании ШИС в области пограничного контроля[609]; регламент № 2018/1862 об использовании ШИС в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам[610]; регламент № 2018/1863 об использовании ШИС для целей возврата нелегальных иммигрантов[611]. Регламент об использовании ШИС для целей регистрации транспортных средств подлежит отмене.

Таким образом, Европейская Комиссия подготовила новую редакцию правовых актов, регламентирующих работу ШИС в трех основных сферах:

---

[607] Brouwer E. Digital Borders and Real Rights Effective Remedies for Th ird-Country Nationals in the Schengen Information System, LEIDEN – BOSTON, 2008, p. 53.

[608] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the second generation Schengen Information System (SIS II) in accordance with art. 24 (5), 43 (3) and 50 (5) of Regulation (EC) No 1987/2006 and art. 59 (3) and 66 (5) of Decision 2007/533/JHA. Brussels, 21.12.2016. COM(2016) 880 final. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:880:FIN (дата обращения: 20.10.2018)

[609] Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006. PE/35/2018/REV/1. OJ L 312, 7.12.2018, p. 14–55

[610] Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU. PE/36/2018/REV/1. OJ L 312, 7.12.2018, p. 56–106

[611] Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals. PE/34/2018/REV/1. OJ L 312, 7.12.2018, p. 1–13

пограничный контроль, правоохранительная сфера и борьба с нелегальной иммиграции.

Все три регламента вступили в законную силу, однако подлежат применению с даты, определенной решением Комиссии, которое, в свою очередь должно быть принято не позднее 28 декабря 2021 года (статья 79 регламента № 2018/1862, статья 66 регламента № 2018/1861, статья 20 регламента № 2018/1863). Таким образом, на сегодняшний момент (январь 2019 г.) правовая основа ШИС II остается прежней.

Указанные регламенты предусматривают целый ряд новшеств, направленных на повышение эффективности работы ШИС, а также расширение сферы ее применения.

При этом рассматриваемая реформа не означает создание нового поколения ШИС, анализ регламентов позволяет сделать вывод о том, что цель Комиссии сводится к расширению возможности системы, но не ее кардинальной трансформации.

Согласно регламенту № 2018/1862 об использовании ШИС в области полицейского сотрудничества и правового сотрудничества по уголовным делам предусмотрено введение нового вида запроса в отношении неизвестных разыскиваемых лиц с целью их идентификации. В данном случае речь идет о сохранении в базе данных ШИС биометрических данных (отпечатках пальцев и т.д.), принадлежащих лицам, которые могут иметь отношения к совершению того или иного серьезного преступления. По мнению Европейской Комиссии новый вид запроса позволит выявлять лиц, причастных к совершению преступлений даже в том случае, если персональная информация о таком лиц не содержалась в информационных базах государств-членов.

Новеллой можно также считать возможность использования ШИС для целей возврата незаконных иммигрантов. Согласно регламенту № 2018/1863 предусмотрен новый вид запроса, касающийся иностранных граждан, в отношении которых принято решение о депортации. Основная цель данного вида запроса состоит в том, чтобы обеспечить проверку соблюдения исполнения

иностранным лицом решения компетентного органа о его депортации. Таким образом, очередная реформа призвана способствовать расширению сферы применения ШИС посредством использования ее возможностей для решения вопросов в области возврата нелегальных иммигрантов и идентификации лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

СИРЕНЕ (SIRENE).

СИРЕНЕ (SIRENE) представляет собой аббревиатуру, образованную из начальных букв англоязычного словосочетания «Supplementary Information Request at the National Entries». На русский язык данное словосочетание может быть переведено как «Дополнительный информационный запрос о национальных записях». Указанная система создается с целью обеспечения заинтересованных лиц дополнительной информаций по поводу данных, содержащихся в ШИС II.

Как было отмечено выше, в ШИС II заносится только самая необходимая информация в сжатом виде, кроме того, структура ШИС II не позволяет осуществлять прямой обмен информацией между национальными компонентами системы. Для компенсации указанных недостатков необходимо было в дополнение к ШИС II создать механизм, посредством которого можно было бы обеспечить прямой обмен дополнительной правоохранительной информацией. Этим механизмом и должна была стать система, получившая название СИРЕНЕ.

Согласно действующему законодательству о ШИС II (статья 8 регламента № 1987/2006 и статья 8 решения № 2007/533/JHA государства-члены ЕС могут обмениваться дополнительной информацией в соответствии с условиями Руководства по применению СИРЕНЕ (SIRENE Manual), используя существующую инфраструктуру.

При этом под дополнительной информацией понимается информация, не сохраняемая в базах данных ШИС II, но связанная с имеющимися запросами (статья 3 регламента № 1987/2006 и статья 3 решения № 2007/533/JHA). Руководство по применению утверждается решением Комиссии, на сегодняшний момент действует руководство в редакции решений Комиссии от 4 марта 2008

года № 2008/333/ЕС[612] и № 2008/334/EU[613], принятых соответственно в рамках первой и третьей опоры.

В 2013 году Комиссия утвердила новую редакцию Руководства[614], измененного Решением от 31.08.2017 г.[615] Однако по состоянию на октябрь 2018 года ни одно их указанных решений в силу не вступило.

В настоящий момент отсутствует единая позиция по вопросу определения понятия СИРЕНЕ. В своем исследовании, посвященном ШИС II, Стефан Кабера Каранья (Stephen Kabera Karanja) приводит целый ряд определений СИРЕНЕ, данных в официальных документах или научных статьях. Так, Николас Буш (Nicolas Busch) определяет СИРЕНЕ как механизм, состоящий из центральных бюро СИРЕНЕ в каждом государстве-члене ЕС и компьютерной информационной системы, позволяющей национальным бюро СИРЕНЕ обмениваться информацией между собой на двухсторонней или многосторонней основе[616].

По мнению Тромпа (Tromp) СИРЕНЕ содействует автоматической обработке информации посредством использования человеческих ресурсов, а также посредством интеллектуальной электронной системы обмена данными, содержащими информацию, необходимую для обработки запроса[617].

Ахнфельт и Фром (Ahnfelt & From) отмечают, что в дополнении к ШИС II создана коммуникационная система, известная как СИРЕНЕ, которая позволяет

---

[612] 2008/333/EC: Commission Decision of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document number C(2008) 774). OJ L 123, 8.5.2008, p. 1–38

[613] 2008/334/JHA: Commission Decision of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II). OJ L 123, 8.5.2008, p. 39–75

[614] 2013/115/EU: Commission Implementing Decision of 26 February 2013 on the Sirene Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document C(2013) 1043). OJ L 71, 14.3.2013, p. 1–36

[615] Commission Implementing Decision (EU) 2017/1528 of 31 August 2017 replacing the Annex to Implementing Decision 2013/115/EU on the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document C(2017) 5893). OJ L 231, 7.9.2017, p. 6–51

[616] Busch, N. (1996). Fortress Europe? – CL No. 49, December 1996/January 1997, цит. по Transparency and proportionality in the Schengen Information system and the Border Control Co-operation by Stephen Kabera Karanja, Leiden – Boston, 2008

[617] Tromp, R. (1998). The inner workings of SIRENE. In den Boer, M. (Ed.) Schengen's final days? The incorporation of schengen into the new teu, external borders and information systems Maastricht: European Institute of Public Administration, цит. по Transparency and proportionality in the Schengen Information system and the Border Control Co-operation by Stephen Kabera Karanja, Leiden – Boston, 2008

более быстро обрабатывать запросы о предоставлении информации, пересылаемые через ШИС[618].

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что СИРЕНЕ представляет собой не просто систему технической поддержки и не подразделение в составе правоохранительного органа, а целый механизм, обеспечивающий взаимодействие между национальными правоохранительными органами разных стран, имеющих доступ к ШИС II.

Для функционирования данного механизма в составе национальных правоохранительных органов создается специальное подразделение – бюро СИРЕНЕ (SIRENE bureau). Кроме того, для более эффективной обработки информации создается также специальная компьютеризированная база данных, таким образом, механизм СИРЕНЕ имеет как организационный, так и технический аспект. При этом в некоторых странах на бюро СИРЕНЕ возлагаются не только функции по обмену дополнительной информацией, но и в целом полномочия по обеспечению взаимодействия между национальным и центральным компонентом ШИС II.

Порядок деятельности бюро СИРЕНЕ регулируется национальным законодательством соответствующей страны, в связи с этим конкретные функции данного подразделения в разных государствах могут отличаться друг от друга.

Визовая информационная система (Visa Information System).

Визовая информационная система (ВИС) (Visa Information System (VIS) представляет собой электронную базу данных, содержащую необходимую информацию, связанную с выдачей государствами-членами ЕС виз гражданам третьих стран.

Взаимный систематический обмен визовой информации является важной предпосылкой создания единого визового пространства. Однако на первых этапах развития Шенгенского процесса он не был признан необходимым, участники Шенгенских соглашений посчитали достаточным создание только ШИС.

---

[618] Ahnfelt, E. & From, J. Politsamarbeid og europeisk integrasjon- fremveksten av justis- og innenrikssamarbeid i EU, Europol og Schengen. Oslo: Ad notam Gyldendal, 1996, цит. по Transparency and proportionality in the Schengen Information system and the Border Control Co-operation by Stephen Kabera Karanja, Leiden – Boston, 2008

Вместе с тем, по мере развития пространства без внутренних границ, принимая во внимание проявление некоторых негативных последствий интеграции, европейские политики все чаще стали возвращаться к этой идеи.

Серьезным толчком для начала дискуссии по разработке системы обмена визовой информации послужили террористические акты 11 сентября 2001 года.

Визовая система любого государства представляет собой многофункциональный механизм, обеспечивающий решение целого ряда задач, как в области регулирования иммиграции, так и в области борьбы с преступностью. Поэтому и создание механизма обмена визовой информации преследовало сразу несколько задач. Во-первых, это задачи правоохранительного характера (снижение угрозы внутренней безопасности, борьба с организованной преступностью). Во-вторых, это задачи, связанные с пресечением незаконной иммиграции (облегчение порядка осуществления проверок на внешних границах, повышение обоснованности принятых решений о выданных визах и т.д.). В третьих, это задачи, направленные на повышение эффективности регулирования порядка въезда иностранцев (облегчение процедуры выдачи виз, предотвращение явлений, получивших название «Виза шопинг» (Visa-shopping)[619].

Всего через несколько дней после атак 11 сентября 2001 года Совет принял заключения по осуществлению необходимых мер, направленных на обеспечение высокого уровня безопасности и других мер, необходимых для борьбы с терроризмом[620]. В соответствии с пунктом 26 указанного документа Совет призвал государства-члены максимально усилить визовые требования, а Комиссию подготовить предложения о введении системы обмена информацией о выданных визах.

Указанное предложение получило свое развитие в заключительном документе Европейского Совета в Лаекене 14-15 декабря 2001 года[621], согласно

---

[619] Visa-shopping – явление, означающее заведомое нарушение заявителем установленного порядка определения государства, ответственного за выдачу визу посредством обращение в консульское учреждение, где при существующих условиях легче всего получить визу.

[620] Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN 3926/6/01, REV 6, http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf

[621] Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf

пункту 42 которого в рамках реализации более эффективного контроля на внешних границах Европейский Совет потребовал от Совета и Комиссии предпринять необходимые меры по разработке общей визовой идентификационной системы (common visa identification system).

В дальнейшем вопрос о разработке системы обмены визовой информации не раз поднимался при принятии политических решений в области ПСБП. В июне 2002 года Европейский Совет[622] еще раз поставил вопрос перед Советом и Комиссией о разработке общей идентификационной системы для обмена визовой информацией.

Совет утвердил указания по разработке системы 12 июня 2002 года, а 16 сентября 2002 года Комиссия приступила к работе по изучению технических и финансовых аспектов новой визовой системы, результат которой был представлен Совету в мае 2003 года. Совет ЕС на заседании 5 июня 2003 года посчитал результаты работы удовлетворительными и призвал Комиссию продолжить подготовительную работу по разработке визовой информационной системы на общей технической платформе с ШИС II [623]. Именно на этой стадии и было утверждено окончательное наименование новой информационной системы.

Европейский Совет в Салонниках 19-20 июня 2003 года подтвердил данных подход к разработке системы и призвал Комиссию подготовить необходимые условия для разработки и внедрения визовой информационной системы. При этом Европейский Совет сделал на акцент не необходимости выработки общего механизма работы как для ШИС, так и для ВИС[624]. 08 июня

---

[622] Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions, Brussels, 24 October 2002, (29.10) (OR. fr) 13463/02 POLGEN 52, URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf) (дата обращения: 20.10.2018)

[623] См.: Council of the European Union, Brussels, 20 February 2004, 6535/04, VISA 33, COMIX 111, Council Conclusions on the development of the Visa Information System (VIS), URL: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consultation_visa/council_conclusions_final_200204_en.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[624] Presidency Conclusions . Thessaloniki, 19 and 20 June 2003, URL: http://extranjeros.mtin.es/es/UnionEuropea/ConclusionesConsejosEuropeos/documentos/Conclusiones76279_eng.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

2004 года Совет ЕС принял решение № 2004/512/ЕС о создании Визовой информационной системы[625].

В декабре 2004 года Комиссия представила проект регламента, касающегося Визовой информационной системы и обмена между государствами-членами информацией о визах для краткосрочного пребывания. 9 июля 2008 года регламент № 767/2008 был принят в окончательной редакции[626]. Таким образом, правовая основа ВИС представлена в виде решения Совета № 2004/512/ЕС, регламента Совета и Парламента № 767/2008, а также решения Комиссии № 2006/648/ЕС.

Кроме того, к правовой основе можно отнести решение Совета от 23 июня 2008 года № 2008/633/JHA[627], определяющее порядок доступа к ВИС Европола и национальных правоохранительных органов с целью выявления, пресечения и расследования терроризма и иных особо опасных преступлений.

В соответствии с решением № 2004/512/ЕС была утверждена структура, которая, как и предполагалась, будет соответствовать структуре ШИС II. Согласно статье 2 решения ВИС состоит двух компонентов: Центральная информационная система (Central Visa information System (CS-VIS)) и Национальный интерфейс (National Interface (NI-VIS)). Исходя из указанной схемы, вся информация будет вноситься через Национальный интерфейс и сохраняться в Центральной базе. Передача данных будет осуществляться посредством специального механизма, получившего название коммуникационной инфраструктуры (communication infrastructure). Технические требования к биометрическим данным были утверждены решением Комиссии № 2006/648/ЕС в сентябре 2006 года[628].

---

[625] Council decision (2004/512/EC) of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), OJ, L213, 15.06.2004, p. 0005-0007.

[626] Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), OJ, L218, 13.08.2008, p. 0060-0081.

[627] Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences. OJ L 218, 13.8.2008, p. 129–136

[628] 2006/648/EC: Commission Decision of 22 September 2006 laying down the technical specifications on the standards for biometric features related to the development of the Visa Information System (notified under document number C(2006) 3699). OJ L 267, 27.9.2006, p. 41–43

В соответствии с регламентом № 767/2008 в систему подлежат внесению сведения обо всех заявлениях на выдачу виз для краткосрочного пребывания (т.е. Шенгенских виз), а также о принятых по этим заявлениям решениях, в том числе решения о выдачи визы, об отказы в выдаче визы, об аннулировании или продлении срока визы. Согласно статье 4 Регламента № 767/2008 он распространяет свое действие также на национальные визы для долгосрочного пребывания, действительные для краткосрочных поездок.

В соответствии со статьей 5 Регламента № 767/2008 в систему вносятся следующие данные: буквенно-цифровые сведения о заявителе и о визах, которые были запрошены, выданы, аннулированы, продлены, признаны недействительными или в выдаче которых было отказано; фотографии; отпечатки пальцев; ссылки на предыдущие обращения за визами или на заявления лиц, путешествующих совместно с заявителем.

ВИС состоит из определенного количества файлов, которые создаются в момент получения визовой службой соответствующего ходатайства о выдаче визы. Именно указанные файлы и составляют основную информационную единицу ВИС. Иными словами, любые решения, принимаемые в отношении данного ходатайства и впоследствии в отношении выданной визы, должны вноситься именно в данный файл. При этом в соответствии с регламентом не имеет значения какой орган и какого государства будет принимать такие решения. Таким образом, при работе с ВИС не применятся принцип «монопольного использования» (ownership principle), характерный для ШИС, т.е. файл, сформированный визовой службой одного государства, может быть дополнен компетентным органом другого государства, который, к примеру, принял решение об аннулировании визы.

Согласно статье 23 Регламента № 767/2008 визовый файл сохраняется в системе на срок до 5 лет с момента истечения срока действия визы по любым основаниям (в случае ее выдачи) или с момента принятия решения об отказе в выдаче визы (в случае принятия такого решения).

Регламент выделяет два вида доступа к ВИС: активный и пассивный. Активный доступ, т.е. доступ, при котором пользователь имеет возможность вносить данные, изменять или удалять их, предоставлен исключительно визовым службам, к которым относятся консульские службы и иные органы, уполномоченные принимать решения о выдаче, аннулировании или продлении визы. Пассивный доступ, т.е. доступ, при котором пользовать имеет возможность только получить определенную информацию без права внесения в нее какие-либо сведений, предоставлен следующим органам: визовым службам, пограничным органам, полицейским органам (при установлении личности иностранца), иммиграционным и иным органам, уполномоченным решать вопросы, связанные с предоставлением убежища.

Анализ существующей правовой основы ВИС позволяет сделать вывод о том, что указанная система используется не только для обработки визовых ходатайств, но и выступает в качестве инструмента для содействия в осуществлении процедуры предоставления убежища, борьбе с нелегальной иммиграцией и предотвращения угроз внутренней безопасности. Иными словами, ВИС, как и все централизованные информационные системы, относится к смешанному типу, поскольку используются как целей осуществления пограничного, так и для обеспечения внутренней безопасности. При этом роль ВИС в области внутренней безопасности остается достаточно ограниченной, ввиду отсутствия доступа к системе у правоохранительных органов ряда государств[629].

В соответствии со статьей 48 Регламента № 767/2008 запуск ВИС осуществляется после завершения технической имплементации центрального компонента и национальных интерфейсов, планируется. При этом запуск системы должен быть осуществлен поэтапно для различных групп государств, объединенных по территориальному принципу.

---

[629] European information systems in the area of justice and home affairs: An overview. EPRS | European Parliamentary Research Service. Author: Costica Dumbrava. May 2017 — PE 603.923. P. 13. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603923/EPRS_IDA(2017)603923_EN.pdf (дата обращения: 20.11.2018)

В соответствии с решением Комиссии от 30 ноября 2009 года определены три региона, в которых начнется запуск визовой информационной системы, к этим регионам относятся: северная Африка; государства Персидского залива; Ближний Восток[630]. Запуск визовой информационной системы был осуществлен 11 октября 2011 года[631], а к февралю 2016 года была завершена процедура подключения к ВИС всех консульских учреждения и пунктов пропуска государств, в полной мере применяющих Шенгенские достижения[632].

Европейская дактилоскопическая система.

Европейская дактилоскопическая система (Евродак) представляет собой информационную систему, используемую с целью определения государства, ответственного за рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища и содержащую данные отпечатков пальцев иностранных граждан и лиц без гражданства, подавших ходатайства о предоставлении в ЕС убежища или въехавших в ЕС нелегально.

Использование системы Евродак в рамках процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища является основной целью данной системы, но не единственной. Как и все централизованные информационные системы ПСБП Евродак используется также для содействия в пресечения террористической деятельности и иных опасных видов преступлений.

Впервые система Евродак была создана в соответствии с Регламентом 2725/2000[633] об учреждении системы Евродак с целью сравнения отпечатков пальцев для более эффективного применении Дублинской Конвенции.

Как уже отмечалось выше, Дублинская конвенция (ныне Дублинский регламент) устанавливает критерии для определения государства, ответственного

---

[630] Commission Decision 2010/49/EC of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS), Official Journal L 23 of 27.1.2010.

[631] New Visa Information System goes live – guide, 11 October 2011, URL: http://www.eubusiness.com/topics/living-in-eu/visa-system (дата обращения: 20.1.2018)

[632] final Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council establishing the Visa Information System (VIS), the use of fingerprints at external borders and the use of biometrics in the visa application procedure/REFIT Evaluation. Brussels, 14.10.2016 COM(2016) 655. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_to_the_european_parliament_and_council_on_implementation_of_vis_en.pdf (дата обращения: 20.11.2018)

[633] Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316, 15.12.2000, p. 1–10

за рассмотрения ходатайства иностранного гражданина о предоставлении международной защиты. Для обеспечения функционирования указанного механизма и была создана система Евродак. Иными словами, основная цель данной системы состояла в обеспечении идентификации личности незаконных иммигрантов или лиц, ищущих в ЕС международной защиты.

Необходимость более тщательной идентификации просителей убежища была вызвана целых рядом обстоятельств. Во-первых, нередко правоохранительным или иммиграционным властям приходится работать с иностранцами, которые умышленно уничтожают свои документы сразу по приезду в государства ЕС. В этом случае установление личности возможно только по устной информации, полученной от данного лица. Во-вторых, незаконные иммигранты используют поддельные или чужие документы, что также существенно снижает возможность точной идентификации личности. Наконец, в третьих, иностранцы одновременно подают ходатайства о предоставлении убежища сразу в нескольких государствах.

Таким образом, система Евродак позволяет осуществлять идентификацию личности иностранных граждан на основе биометрических данных. Посредством такой идентификации можно с высокой степенью вероятности установить кем в действительности является данное лицо, каким образом оно въехало на территории ЕС, подавало ли ранее указанное лицо аналогичные ходатайства в другие страны и т.д. В частности, согласно данным Европейской Комиссии 23, 3% всех зарегистрированных в системе Евродак иностранцев уже подавали ходатайства о предоставлении убежища в других странах-членах ЕС[634].

В настоящее время участниками системы Евродак являются тридцать две страны, в том числе 28 государств-членов ЕС, включая Данию[635],

---

[634] Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual report to the European Parliament and the Council on the activities of the EURODAC Central Unit in 2009, Brussels, 2.8.2010, COM(2010)415 final // http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_415_en.pdf (дата обращения: 20.1.2018)

[635] Council Decision 2006/188/EC of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 66 of 8.3.2006.

Великобританию и Ирландию, а также четыре ассоциированных участника Шенгенского пространства Исландию, Норвегию[636], Швейцарию[637] и Лихтенштейн[638]. При этом Великобритания и Ирландия в соответствии со статьей 3 протокола к Амстердамскому договору[639] о позиции Великобритании и Ирландии выразили свое желание об участии в реализации системы Евродак. Дания, в силу протокола к Амстердамскому договору о позиции Дании[640], не участвовала изначально в системе Евродак, однако в соответствии с договором от 10 марта 2005 года, заключенным между Европейским Сообществом и Королевством Дании, на последнюю также стал распространяться регламент 2725/2000[641].

В настоящее время в качестве правовой основы системы Евродак выступает регламент Совета и Парламента № 603/2013[642], являющийся вторым поколением регламента о Евродаке.

Система Евродак, как и иные информационные системы ПСБП, состоит из двух уровней: центральной базы данных (Central System) и системы обмена

---

[636] Council Decision 2001/258/EC of 15 March 2001 concerning the conclusion of an Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or Iceland or Norway, Official Journal L 93 of 3.4.2001.

[637] Council Decision 2008/147/EC of 28 January 2008 on the conclusion on behalf of the European Community of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 53 of 27.2.2008.

[638] Council Decision of 7 March 2011 on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 160 , 18/06/2011 P. 0037 – 0038.

[639] Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland to the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal C 340, 10 November 1997.

[640] Protocol on the position of Denmark to the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal C 340, 10 November 1997.

[641] 2006/188/EC: Council Decision of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 066 , 08/03/2006 P. 0037 - 0037

[642] Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. OJ L 180, 29.6.2013, p. 1–30

информацией между государствами-членами и центральной базой (Communication Infrastructure).

Ответственность за ведение центральной базы данных, как и за оперативным управлением всей системы лежит на Агентстве ЕС-ЛИСА.

В соответствии с регламентом система Евродак оперирует с данными отпечатков пальцев трех категорий иностранцев:

1) иностранцы, ходатайствующие о предоставлении убежища (статья 9);

2) иностранцы, которые задержаны пограничными службами при попытке незаконного пересечения границы на территории государства-члена ЕС и не возвращены в страну, откуда они прибыли (статья 14);

3) иностранцы, незаконно находящиеся на территории государств-членов ЕС (статья 17).

Правоохранительные органы государств-членов ЕС обеспечивают снятие отпечатков пальцев у всех иностранных граждан в возрасте 14 лет и старше, относящихся к указанным выше категориям и отправляет их в центральную базу данных, где осуществляется проверка поступившей информации на предмет совпадения. В случае такого совпадения государство, направившее соответствующие данные немедленно ставится в известность, при отсутствии совпадения новая информация пополняет банк данных Евродак. При этом сохраняются данные только в отношении первых двух групп иностранцев. Данные отпечатков пальцев третьей группы иностранцев (лица, незаконно находящиеся на территории государств-членов ЕС) пересылаются в центральную базу данных исключительно с целью проверки подавало ли данное лицо ходатайство о предоставлении убежища или нет.

Посредством сопоставления данных об отпечатках пальцев компетентные органы государств-членов ЕС получают необходимую информацию для рассмотрения вопроса о предоставлении убежища, а именно какое государств является страной первого въезда и подавало ли данное лицо ходатайство о предоставлении убежища ранее.

Информация, касающаяся иностранцев, ходатайствующих о предоставлении убежища, сохраняется в системе Евродак в течение 10 лет, после чего автоматически удаляется. Информация, касающаяся иностранцев, задержанных при несанкционированном пересечении границы, хранится в системе в течение 2 лет. До указанного срока информация подлежит удалению в отношении лица, которое получило в установленном порядке гражданство государства-члена ЕС или вид на жительство. Если лицо, отпечатки пальцев которого внесены в систему, приобретает статус беженца, информация в отношении него подлежит блокировке.

При этом следует отметить, что в отличие от ВИС и ШИС в систему Евродак не вносятся персональные данные о лицах, ходатайствующих о предоставлении убежища. Согласно регламенту в базу данных вносятся только следующие сведения: наименование государства-члена ЕС, внесшего указанные сведения; место и дата подачи заявления о предоставлении убежища; данные отпечатков пальцев; пол; условный номер, используемый государством-членом; дата изъятия отпечатков пальцев; дата, когда данные об отпечатках пальцев были переданы в центральную базу данных.

Таким образом, в системе Евродак персональные данные зашифрованы посредством использования специального условного номера. Условный номер состоит из совокупности буквенных и цифровых символов, часть из которых имеют общий характер и отображают сведения о государстве-члене ЕС, внесшим соответствующие сведения в систему, категорию иностранца и т.д. Другие символы содержат информацию о конкретном лице, ключ к дешифровке указанных символов доступен только на национальном уровне.

На сегодняшний момент основные проблемы, возникающие в процессе функционирования системы Евродак, связаны либо с задержкой пересылки информации в центральное подразделение, либо с низким качеством пересылаемой информации, исключающей возможность идентификации личности.

Как уже отмечалось выше, в рамках реформы Общей европейской системы предоставления убежищ 4 мая 2016 года Комиссия подготовила новую редакцию регламента, устанавливающего систему Евродак[643].

Необходимость подготовки новой редакции регламента было продиктовано пересмотром других ключевых актов в области предоставления убежища, главным образом Дублинского регламента.

Тем не менее, законопроект от 4 мая 2016 года содержит в себе целый ряд новшеств. В частности сферу действия системы Евродак планируется расширить, применив ее также для идентификации незаконных иммигрантов с целью содействия их возвращению.

Проект регламента также меняет структуру данных, подлежащих внесению в систему Евродак, отныне в системе подлежат внесению также персональные данные иностранного гражданина.

При этом в центральной системе подлежат сохранению в течение 5 лет данные обо всех категориях иностранных граждан, а не только тех, которые запросили международную защиту.

Кроме того, помимо отпечатков пальцев в базу данных подлежат внесению и иные биометрические данные (изображение лица). Таким образом, Евродак перестанет быть чисто дактилоскопической системой регистрации, поскольку будет содержать в себе не только данные об отпечатках пальцев, но и другие биометрические и персональные данные.

[643] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes COM/2016/0272 final/2 - 2016/0132 (COD)// URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:272:FIN (дата обращения: 30.10.2018)

Глава 4. ОБЩЕЕ СУДЕБНОЕ ПРОСТРАНСТВО ЕС

§4.1. Развитие идеи общего судебного пространства в рамках ЕС. Принцип взаимного признания судебных решений как краеугольный камень правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам

Принцип взаимного признания судебных решений является краеугольным камнем идеи построения единого судебного пространства в рамках ЕС, причем как в сфере гражданского, так и уголовного судопроизводства.

В соответствии с действующей редакцией ДФЕС развитие правового сотрудничества по уголовным делам (статья 82 ДФЕС), а также правового сотрудничества по гражданским делам (статья 81 ДФЕС) основано принципе взаимного признания судебных решений.

При этом взаимное признание судебных решений в рамках ЕС рассматривается не столько как метод регулирования правового сотрудничества, а как принцип осуществления правосудия по гражданским и уголовным делам внутри ЕС.

Согласно сложившейся мировой практике иностранные судебные решения подлежат признанию и исполнению на территории запрашиваемого государства в соответствии с его процессуальным законодательством. При этом процедура исполнения иностранных решений базируется на двух основных принципах: принцип взаимной помощи (principle of mutual assistance) и принцип взаимного признания (principle of mutual recognition).

Принцип взаимной правовой помощи предполагает осуществление сотрудничества между государствами на основании международных договоров посредством направления и выполнения соответствующих запросов, т.е. реализации данного принципа лежит в международно-правовой плоскости. Иными словами, со стороны запрашиваемого государства данный принцип

предполагает индивидуальный подход к каждому конкретному запросу. Фактически, на территории запрашиваемого государства происходит дополнительное судебное разбирательство, которое нередко имеет политическую подоплеку.

В силу принципа взаимного признания любое судебное или иное юридическое решение, принятое на территории одного государства должно безусловно признаваться и исполняться на территории другого государства. Реализация данного принципа обеспечивается существующими наднациональными механизмами.

В рамках ЕС ключевая роль отводится принципу взаимного признания судебных решений, именно в соответствии с ним должно осуществляться судебное сотрудничество между государствами-членами ЕС.

Принцип взаимного признания судебных решений в рамках ЕС подразумевает расширение действия судебных актов национальных судов в пространстве, автоматически распространяя обязательность судебных актов на территорию всего Союза. Пока что это только идея, поскольку до настоящего времени не удалось устранить все барьеры для обеспечения автоматического признания судебных решений на территории всего Союза.

Реализация принципа взаимного признания судебных решений имеет два аспекта: активный и пассивный. Пассивный аспект предполагает то, что судебному решению, вынесенному в одном государстве, придается то же действие на территории другого государства. Активный аспект означает то, что судебное решение, вынесенное на территории одного государства, подлежит не только формальному признанию на территории другого государства, но и безусловному исполнению[644]. Таким образом, пассивный аспект связан с признанием, а активный аспект касается исполнения иностранного судебного решения. Иными словами, признание и исполнение судебных решения представляют собой два

[644] Handbook of the European Criminal Procedure/edited by Roberto E. Kostris. Springer International Publishing. 2018 p. 282

неотъемлемых компонента принципа взаимного признания судебных решений[645].

Принцип взаимного признания судебных решений получил свое развитие в рамках концепции «свободы передвижения судебных решений» (Free Movement of Judgments). Свободу передвижения судебных решений можно определить как систему правил, направленную на существенное упрощение процедуры признания и исполнения судебных решений в рамках ЕС[646]. Представляется, что понятия «принцип взаимного признания судебных решений» и «свобода передвижений судебных решений» с точки зрения права ЕС являются тождественными. В рамках настоящего исследования «принцип взаимного признания судебных решений» и «свобода передвижений судебных решений» будут рассматриваться как равнозначные понятия.

Принцип взаимного признания в праве ЕС является правовой категорией, первоначально получившей свое развитие в рамках внутреннего рынка в качестве меры, направленной по обеспечение свободы передвижения товаров.

Истоки указанного принципа, по мнению Моник Хазельхорст[647] (Monique Hazelhorst) и Евы Сторскрубб[648] (Eva Storskrubb) следует искать в решении суда ЕС по делу «Касси де Дижон» (Cassis de Dijon).[649] В указанном решении суд сформулировал т.н. «принцип взаимного признания», согласно которому государства-члены обязаны признавать действующие в других странах национальные стандарты в отношении продукции. В рассматриваемом деле суд признал необходимость взаимного признания национальных стандартов в области свободы передвижения товаров, однако в равной степени указанный принцип мог применяться и в других областях, иными словами, данный принцип подлежал расширительному толкованию. В связи с этим представляется обоснованным

---

[645] Hazelhorst, Monique. Mutual Trust Under Pressure: Civil Justice Cooperation in the EU and the Rule of Law. Netherlands International Law Review (2018) 65: p. 107. https://doi.org/10.1007/s40802-018-0112-y

[646] Hazelhorst, Monique. Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial. Springer, 2017. P. 17.

[647] Hazelhorst, Monique. Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial. Springer, 2017. P. 4.

[648] Storskrubb, Eva. Mutual recognition as a governance strategy for civil justice /EU civil justice : current issues and future outlook. eited by Burkhard Hess, Maria Bergström and Eva Storskrubb.Hart, 2016. P. 299-318.

[649] Judgment of the Court of 20 February 1979. Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Reference for a preliminary ruling: Hessisches Finanzgericht - Germany. Measures heaving an effect equivalent to quantitative restrictions. Case 120/7. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-120/78 (дата обращения: 20.10.2018)

предположение о наличии связи между принципом взаимного признания, сформулированным в решении суда «Касси де Дижон», и принципом взаимного признания судебных решений.

Сандра Лавенекс (Sandra Lavenex), признавая взаимосвязь принципа взаимного признания в рамках внутреннего рынка и в рамках ПСБП, тем не менее, отмечает принципиальное отличие в реализации данного принципа в указанных областях[650].

При этом следует отметить тот факт, что принцип взаимного признания судебных решений по гражданским и уголовным делам имеют различные истоки. Если принцип взаимного признания судебных решений по гражданским делам является результатом развития внутреннего рынка, то реализация указанного принципа в сфере уголовного судопроизводства в большей степени связано с формированием шенгенского пространства и развитием свободы передвижения лиц.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что свобода передвижения судебных решений в рамках ЕС имеет под собой достаточную идеологическую основу. Коль скоро в Союзе создан внутренний рынок товаров, работников, услуг и капиталов, а также шенгенское пространство без внутренних границ, в котором обеспечивается свободное передвижения лиц, то указанная свобода передвижения должна распространяется и на судебные решения. Иными словами, внутренние государственные границы не должны являться преградой для судебных актов[651].

Ведь если судебный акт, вытекающий из трансграничной сделки, не может быть эффективно исполнен на территории другого государства, то это в конечном итоге может подорвать эффективность самой системы трансграничной торговли.

На сегодняшний момент принцип взаимного признания в рамках права ЕС имеет общий характер. Его присутствие можно обнаружить во многих направлениях политики ЕС, кроме того, широкое применении он получил в

---

[650] Lavenex, Sandra Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy/Journal of European Public Policy 14:5 August 2007: p. 764 –765

[651] См. статью 3 Гаагской программы Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice COM(2005) 184 final. OJ C 236 of 24.9.2005

рамках ПСБП. Помимо использования данного принципа в рамках правового сотрудничества по гражданским и уголовным делам можно обнаружить его реализацию в общей политики предоставления убежищ, визовой политике, политики в области охраны внешних границ и т.д. К примеру, Дублинская система базируется на принципе взаимного признания решений о предоставлении убежищ, визовая политика предполагает взаимное признание виз, выданных одним государством для въезда на территорию другого государства и т.д.

В связи с этим принцип взаимного признания заслуживает отдельного рассмотрения в качестве самостоятельной концепции в рамках права ЕС.

Проф. Н.А. Сафаров и З.А.о. Аскеров отмечают то, что «впервые обращение к принципу взаимного признания судебных решений по уголовным делам имело место в Заключительном документе Европейского совета в Кардиффе 15 - 16 июня 1998 г.»[652]

Согласно пункту 39 Заключительного документа[653] члены Европейского Совета призвали Совет ЕС определить рамки для более широкого применения принципа взаимного признания судебных решений. Кроме того была подчеркнута важность эффективного сотрудничества судебных органов в борьбе с трансграничной преступностью, а также необходимость укрепления способности национальных правовых систем тесно сотрудничать друг с другом.

Фактическое закрепление концепции взаимного признания судебных решений было осуществлено по результатам саммита Европейского Совета в Тампере, посвященного построению ПСБП (раздел VI)[654]. В соответствии с пунктом 33 Заключительного документа Европейский совет поддержал принцип взаимного признания, который должен стать краеугольным камнем судебного сотрудничества в рамках Союза как по гражданским, так и по уголовным делам.

Основная идея принципа взаимного признания судебных решений состояла

---

[652] Аскеров З. А. о., Сафаров Н.А. Принцип взаимного признания судебных решений как фундаментальная основа системы уголовно-правового сотрудничества государств - членов Европейского Союза. Известие Высших учебных заведений. – 2011 - № 4 (297). С. 178-198. С. 178.

[653] Cardiff European Council 15-16 June 1998. Presidency conclusions and annexes. URL/http://aei.pitt.edu/43333/1/CARDIFF_EUROPEAN_COUNCIL.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[654] Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, URL:http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения: 20.10.2018)

в том, чтобы любые судебные решения, принимаемые в одном государстве-члене, признавались и исполнялись в другом государстве-члене ЕС без каких-либо дополнительных формальных процедур.

Во исполнение поручения Европейского совета, 30.11.2000 г. Совет утвердил две программы имплементации принципа взаимного признания судебных решений по уголовным делам[655], а также по гражданским и коммерческим делам[656].

Программы имплементации принципа взаимного признания судебных решений по гражданским и по уголовным делам существенно отличались друг от друга.

В первую очередь следует отметить то обстоятельство, что на момент утверждения программ принцип взаимного признания судебных решений уже применялся в ряде международно-правовых механизмах, однако в сфере правового сотрудничества по гражданским делам ЕС данный принцип получил большее развитие, чем в области правового сотрудничества по уголовным делам.

В области правового сотрудничества по гражданским делам акцент был сделан на упрощении и последующей отмене между государствами-членами ЕС экзекватуры, т.е. процедуры признания и исполнения судебного решения, принятого на территории другого государства.

В сфере правового сотрудничества по уголовным делам был предусмотрен целый перечень мероприятий, распределенных в зависимости от стадии уголовного процесса. Среди мер, предложенных в программе, следует выделить идею создания «Европейского правового пространства для экстрадиции» (European legal area for extradition), предполагающую отмену формальной процедуры экстрадиции между государствами-членами ЕС, т.е. безусловное исполнение одним государством ордера на арест, выданного на территории другого государства.

Кроме того, необходимо отметить то, что на момент утверждения программ

---

[655] Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters. Official Journal C 12, 15.1.2001, p. 10–22

[656] Draft programme of measures for implementation of the principle of mutual recognition of decisions in civil and commercial matters. Official Journal C 12 , 15/01/2001 P. 01 -09

правовое сотрудничество по гражданским делам являлось частью первой опоры, а сотрудничество по уголовным делам выступало элементом третьей опоры, где ключевую роль играл механизм межправительственного сотрудничества.

Данное обстоятельство предопределило особенности структуры программ, а также характер предложенных инструментов.

При этом цели обеих программ во многом совпадали и заключались в том, чтобы определить сферы и возможный механизм реализации принципа взаимного признания судебных решений.

В 2005 году Комиссия подготовила сообщение[657], в котором был дан анализ выполненных мероприятий по взаимному признанию судебных решений, а также определены направления для дальнейшей имплементации указанного принципа и повышении уровня доверия между государствами-членами.

С самого начала реализации принципа взаимного признания судебных решений было ясно, что достижение абсолютного и полного применения механизма взаимного признания судебных решений является достаточно отдаленной перспективой, а по некоторым вопросам – трудно достижимой целью. По этой причине рассматриваемые программы имплементации данного механизма не содержали каких-то фиксированных сроков.

Анализ обеих программ от 30.11.2000 года позволяет выделить два основных этапа имплементации принципа взаимного признания судебных решений по гражданским и уголовным делам: первоначальный этап и долгосрочный этап. В рамках первоначального этапа должны быть созданы правовые инструменты, направленные на признание и исполнение внутри ЕС иностранных судебных актов с соблюдением минимальных формальностей и наличием ограниченных оснований для отказа в исполнении.

В долгосрочной перспективе ЕС будет стремиться к достижению прямого и безусловного признания и исполнения иностранных судебных решений без необходимости соблюдения каких-либо формальностей.

---

[657] Communication from the Commission to the Council and the European - Parliament Communication on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the strengthening of mutual trust between Member States {SEC(2005)641} /* COM/2005/0195 final */ URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0195 (дата обращения: 20.10.2018)

Исходя из этого можно выделить два измерения принципа взаимного признания судебных решений. Первое измерение данного принципа связано с достижением состояния, при котором достигается максимальное упрощение признания и исполнения иностранных судебных решений в рамках ЕС.

Второе измерение предполагает абсолютную свободу передвижения судебных решений, т.е. трансграничное признание и исполнение иностранных судебных решений без необходимости выполнения дополнительных процессуальных формальностей.

Соответственно, можно выделить два уровня (степени) взаимного признания: абсолютный или автоматический механизм взаимного признания, не предполагающий никаких дополнительных условий и кондициональный механизм взаимного признания, т.е. обусловленный определенными требованиями[658].

В настоящее время в рамках ЕС создана система, направленная на максимальное упрощение процедуры признания и исполнения судебных решений, лишь некоторые правовые инструменты, действующие в рамках правового сотрудничества по гражданским делам, создают механизм абсолютной свободы передвижения судебных решений. К указанным инструментам относятся: Европейская процедура рассмотрения споров с незначительной суммой иска (European Small Claims Procedure); Европейский судебный приказ по денежным требованиям (European order for payment procedure); Европейский исполнительный лист по требованиям, не оспариваемым ответчиком (European Enforcement Order for uncontested claims), речь о которых пойдет в последнем параграфе настоящей главы.

С принципом взаимного признания судебных решений неразрывно связан вопрос о взаимном доверии между государствами-членами ЕС. Указанный вопрос был и остается ключевой проблемой не только в рамках судебного сотрудничества, но и в рамках всего ПСБП. Иными словами, проблема состоит в том насколько одно государство-член ЕС может доверять уровню и качеству правосудия в другом государстве ЕС. Проблеме взаимного доверия неоднократно

[658] Asp P. The procedural criminal law cooperation of the EU. Stockholm, 2016. P. 50.

уделялось особое внимание в пятилетних программах развития ПСБП, отдельное место было уделено данной проблематике в Стокгольмской программе 2009 года[659].

После формального завершения срока действия Стокгольмской программы новая программа развития ПСБП подготовлена не была. Однако в марте 2014 года Комиссия подготовила сообщение «Повестка ЕС по правосудию до 2020 года, усиление доверия, мобильности и роста в рамках Союза»[660]. В указанном документе Комиссия обозначила взаимное доверия одновременно как вызов и как достижение общего судебного пространства ЕС. При этом, по мнению Комиссии повышению взаимного доверия в области судебного пространства ЕС будет способствовать три фактора: независимость, качество и эффективность правосудия.

В рассматриваемом контексте взаимное доверие предполагает не просто доверие в широком смысле, а доверие правовым системам другого государства. Фактически в рамках ЕС государство должно согласиться с тем, что в ряде случаев иностранная правовая система будет замещать собой свою национальную правовую систему.

В настоящее время отсутствует общепринятое определение взаимного доверия в рамках ЕС, хотя идея Европейской интеграции предполагает наличие высокой степени доверия между государствами-членами ЕС.

По мнению Европейской Комиссии взаимное доверие внутри ЕС включает в себя два элемента: доверие к правовой системе другого государства и доверие к правоприменительной системе, которая правильно применяет нормы права[661].

Согласно статье 1 ДЕС данный договор знаменует собой новый этап в процессе создания все более сплоченного союза народов Европы. Указанную норму можно рассматривать как юридическое закрепление принципа взаимного

---

[659] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. OJ C 115 of 4.5.2010.

[660] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The EU Justice Agenda for 2020 - Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union. Strasbourg, 11.3.2014 COM(2014) 144 final. URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf (дата обращения 31.10.2018)

[661] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters (3.1.1.) /* COM/2000/0495 final */ URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52000DC0495 (дата обращения 31.10.2018)

доверия в рамках ЕС, поскольку сплоченность предполагает высокую степень доверия и солидарности.

Кроме того, ЕС исходит из того, что все государства-члены ЕС обеспечивают на своей территории соблюдение ключевых принципов и базовых норм, общих для всего Союза. Исходя из данной предпосылки у стран-членов ЕС не должно быть никаких сомнений в правильности и обоснованности принимаемых решений в другом государстве-члене. В равной степени это должно касаться и судебной системы. Иными словами, любой гражданин или организация должны доверять иностранной судебной системе в пределах ЕС на таком же уровне как и к своей собственной.

Принцип доверия между государствами-членами ЕС в рамках реализация принципа взаимного признания судебных решений получил свое развитие в судебной практике. В частности, в одном из первых решений по преюдициальному запросу, связанному с реализацией принципа взаимного признания суд пришел к выводу о том, что принцип *ne bis in idem* предполагает то, что независимо от способа введения наказания государства-члены должны иметь взаимное доверие к своим системам уголовного правосудия и то, что каждый из них признает уголовное право, действующее в другом государств-членов, даже если результат будет иным в случае применения своего национального законодательства[662].

В другом деле, связанном с применением Дублинского регламента, суд очертил общие рамки, при которых одно государство-член ЕС может отказать в доверии другому государству. В своем решении по объединенному делу № C-411/10 and C-493/10 Суд пришел к выводу о том, что государство-член ЕС вправе отступить от Дублинских критериев и отказать в передачи лица, ищущего убежища, другому государству-члену ЕС для рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты в том случае, если имеются основания считать, что данное лицо столкнется с несправедливым и нечеловечным

[662] Judgment of the Court of 11 February 2003. Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok (C-187/01) and Klaus Brügge (C-385/01). References for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Köln - Germany and Rechtbank van eerste aanleg te Veurne. Joined cases C-187/01 and C-385/01. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-187/01 (дата обращения 31.10.2018)

обращением в указанном государстве[663]. В данном случае судом было сформировано общее правило, при котором страны ЕС могут отступать от принципа доверия между собой.

Иными словами, такая трактовка свидетельствует о том, что обеспечение доверия между странами-членами ЕС и реализация принципа взаимного признания судебных решений осуществляется только тогда, когда у государств-членов ЕС отсутствуют серьезные основания допускать в других странах нарушение фундаментальных принципов уголовного и гражданского правосудия.

Вместе с тем, в деле в объединенном деле № C-411/10 and C-493/10 суд подтвердил презумпцию принципа взаимного доверия, который выступает в качестве смысла существования (Raison d'être) самого Союза и ПСБП, в частности (п. 83).

Кульминацией[664] презумпции принципа взаимного доверия в судебной практике можно считать заключение Суда о возможности присоединения ЕС к ЕКПЧ (№ 2/13 от 18.12.2014). В рамках указанного дела суд ЕС вынес отрицательное заключение на проект соглашения о присоединении ЕС к ЕКПЧ[665]. Помимо этого, в мотивировочной части заключения Суд отметил то, что принцип взаимного доверия между государствами-членами имеет основополагающее значение в праве ЕС, принимая во внимание его роль в создании и поддержании территории без внутренних границ. Особое значение указанный принцип приобретает в отношении ПСБП, в рамках которого, кроме исключительных ситуаций каждое участвующее государство исходят из того, что все остальные государства-члены должным образом соблюдают требования законодательства Союза, и в частности основные права, признаваемые в соответствии с правом ЕС

---

[663] Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011.N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform. References for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - United Kingdom and High Court of Ireland.Joined cases C-411/10 and C-493/10. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62010CJ0411 (дата обращения 31.10.2018)

[664] Storskrubb, Eva. (2018). Mutual Trust and the Dark Horse of Civil Justice. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, p. 10. doi:10.1017/cel.2018.2

[665] Подробнее об аргументации Суда ЕС см: Исполинов А.С. Суд Европейского союза против присоединения ЕС к Европейской конвенции по правам человека (причины и следствия) // Международное правосудие. – 2015. – 1 (13). – С. 118-134

(п. 258)[666].

В решении по делу № C-7/98[667] судом была сформирована позиция, касающаяся применения оговорки о защите государственной политики при решении вопроса о признании и исполнении иностранных судебных решений. Суд отметил, что отказ в признании иностранного судебного решения возможен в исключительных случаях, когда гарантии, предусмотренные в законодательстве запрашивающего государства, недостаточны для защиты обвиняемого от явного нарушения его прав.

В этой связи следует отметить то, что, несмотря на высокий уровень интеграции внутри ЕС качество и стандарты правосудия в разных странах могут существенно отличаться друг от друга. При этом качество правосудия в некоторых странах ЕС может оставаться на низком уровне. Поэтому в общественном сознании ряда стран достаточно распространено мнение, выражающее отрицательное отношение к идее безусловного признания всех судебных решений.

Общественное мнение еще не всегда готово к тому, что судебные органы и порядок судопроизводства других государств-членов эквивалентны их национальным судам, особенно если это касается их собственных граждан[668].

По этой причине реализация принципа взаимного признания судебных решений в первую очередь потребует соответствующей трансформации общественного сознания.

При отсутствии гармонизированных стандартов правосудия реализация принципа взаимного признания судебных решений всегда будет сопровождаться угрозой того, что необоснованные судебные решения, принятые в иностранных государствах без обеспечения надлежащей защиты прав участников процесса, могут быть исполнены на территории других государствах с более высокими стандартами правосудия. И в этом случае заинтересованные лица в

---

[666] Case Opinion 2/13. Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:2454. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002

[667] Judgment of the Court of 28 March 2000. Dieter Krombach v André Bamberski. Reference for a preliminary ruling: Bundesgerichtshof - Germany. Case C-7/98. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:61998CJ0007 (дата обращения 31.10.2018)

[668] Select Committee on European Communities Nineteenth Report. Prospects for the Tampere Special European Council. URL:https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldeucom/101/10105.htm(дата обращения 31.10.2018)

запрашиваемом государстве будут лишены права на пересмотр таких актов, поскольку принцип взаимного признания судебных решений не предусматривает возможности переоценки обстоятельств, установленных судом запрашивающего государства.

В настоящий момент в рамках ЕС следует признать отсутствие баланса между двумя составляющими взаимного признания судебных решений: упрощение и обеспечения эффективности правосудия с трансграничным компонентом с одной стороны, и обеспечение основных прав участников процесса с другой стороны[669].

В качестве одной из мер по снижению указанной выше угрозы является сближение процессуальных гарантий, закрепленных в национальном законодательстве стран-членов ЕС.

Так, в соответствии со статьей 81 ДФЕС судебное сотрудничество по гражданским делам может включать в себя принятие мер по сближению законодательных и регламентарных положений государств-членов. Аналогичное положение содержится также в статье 82 ДФЕС, касающейся судебного сотрудничества по уголовным делам.

§4.2. Правовое сотрудничество по уголовным делам в рамках ЕС

В первичном праве ЕС юридической основой правового сотрудничества по уголовным делам является глава 4 раздела V ДФЕС.

Указанную сферу сотрудничества в зарубежной научной литературе принято именовать как «Европейское уголовное право» (European Criminal Law)[670] или «EU Criminal Law» (Уголовное право ЕС)[671].

---

[669] Storskrubb, Eva. Mutual recognition as a governance strategy for civil justice /EU civil justice : current issues and future outlook, edited by Burkhard Hess, Maria Bergstrom and Eva Storskrubb. Hart, 2016. P. 300

[670] Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018

[671] The needed balances in EU criminal law : past, present and future / edited by Chloé Brière and Anne Weyembergh. Brüssel, 2016

Однако с правовой точки зрения употребление указанных выше понятий представляется необоснованным, поскольку как такового Европейского уголовного права или уголовного права ЕС не существует[672].

Следует отметить то, что в зарубежной научной литературе понятие уголовное право имеет более широкое значение, нежели в российском правовом лексиконе. Так, согласно западноевропейской традиции уголовное право регулирует все правоотношения, связанные с квалификацией преступного деяния, расследованием уголовного дела, привлечением к уголовной ответственности и исполнением приговора. В связи с этим в рамках уголовного права выделяется материальное уголовное право (то, что в российском правовом языке именуется уголовным правом) и процессуальное уголовное право (уголовно-процессуальное право).

По мнению Анн Вейемберг (Anne Weyembergh) и Ирен Вижорек (Irene Wieczorek) «Европейское уголовное право» или «Европейская уголовная политика» представляют собой собирательные понятия, объединяющие нормы, касающиеся гармонизации уголовного и уголовно-процессуального права[673].

Законодатель использует иную терминологию «правовое сотрудничество по уголовным делам (Judicial cooperation in criminal matters), которая не является абсолютно удачной, но в большей степени отражает суть данного явления. Именно данное понятие и будет использовано в настоящем исследовании.

Проф. Гельмут Затцгер (Helmut Satzger) определяет Европейское уголовное право как «совокупность следующих положений: положения законодательства ЕС, устанавливающие санкции за уголовные правонарушения; национальные нормы уголовного права, введенные в рамках гармонизации уголовного законодательства; процедурный элемент, включающий правовое сотрудничество по уголовным делам; положения Европейской конвенции по правам человека»[674].

---

[672] Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018. P. 61

[673] Weyembergh, Anne; Wieczorek, Irene. Is there an EU Criminal Policy?// EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice, edited by Renaud Colson and Stewart Field, Cambridge University Press, 2016. P. 29

[674] Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018. P. 45-46.

Проф. Петер Асп (Peter Asp) выделяет три основных элемента в понятии сотрудничество по уголовным делам: материальный компонент, включающий гармонизацию уголовно-правовых норм; процессуальный компонент, включающий сотрудничество в рамках уголовного процесса и институциональный компонент, включающий положения, связанные с функционированием органов, занимающимися вопросами сотрудничества по уголовным делам. Таким образом, проф. Асп выделяет три элемента: сотрудничество по вопросам материального уголовного права (ст. 83 ДФЕС), сотрудничество по вопросам уголовно-процессуального права (статья 82 ДФЕС) и институциональное сотрудничество (статья 85, 86 ДФЕС)[675].

Соглашаясь в целом с позицией проф. Аспа, следует все же отметить отсутствие в указанном определении еще одного элемента – межгосударственного сотрудничества по вопросам предупреждения преступности (статья 84 ДФЕС). Указанный элемент занимает существенно менее заметное место в политике ЕС, однако данные отношения все же являются предметом правового регулирования.

Проф. Д. Спенсер (John R Spencer) понятие «уголовное право ЕС» рассматривает в узком смысле как система, состоящая из четырех элементов: группа органов ЕС, призванных повысить эффективность сотрудничество по борьбе с трансграничной преступностью (на основе принципа взаимного признания судебных решений); группа инструментов ЕС, направленных на обеспечение противодействие трансграничным преступлениям; группа инструментов ЕС, направленных на гармонизацию материального уголовного права; небольшая группа инструментов, устанавливающих правила взаимодействия в сфере уголовного судопроизводства[676].

По мнению проф. К. Амбоса (Kai Ambos) вместо понятий «Уголовное право ЕС» или «Европейское уголовное право» более уместно использовать термин «Европеизированное уголовное право» (Europepeanised Criminal Law)[677].

---

[675] Asp P. The procedural criminal law cooperation of the EU. Stockholm, 2016. P. 19-20.
[676] Spencer, John R. EU Criminal Law-the Present and the Future? // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Edited by Anthony Arnull, Catherine Barnard, Michael Dougan, Eleanor Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 346
[677] Ambos, Kai. European Criminal Law. Cambridge University Press, 2018. p. 15.

При этом проф. К. Амбос, придерживаясь позиции о собирательном характере понятия «Европейское уголовное право», тем не менее отстаивает точку зрения, согласно которой наднациональное Европейское право все-же существует в части, касающейся преступлений против финансовых интересов Союза (статья 325 ДФЕС)[678]. Однако данная позиция представляется очень спорной, тем более что ныне действующая директива о защите финансовых интересов Союза принята не рамках статьи 325 ДФЕС, а в соответствии с частью 2 статьи 83 ДФЕС, соответственно, она не имеет прямого действия на территории Союза. Кроме того, в своем решении по делу, касающегося интерпретации статьи 325 ДФЕС (C-105/14, Taricco)[679], суд ЕС фактически признал прямое действие указанной нормы[680], однако это не означает признание факта делегирования Союзу полномочий по принятию уголовно-правовых норм, имеющих прямое действие. Таким образом, компетенцию по криминализации деяний против финансовых интересов Союза по-прежнему сохраняют за собой государства-члены.

Анализ законодательства ЕС позволяет выделить три ключевых направления сотрудничества по уголовным делам: сотрудничество государств-членов в уголовно-процессуальной сфере; гармонизация национального уголовного права; межгосударственное сотрудничество по вопросам предотвращения преступности.

Институциональный аспект сотрудничества в большей степени является элементом правового сотрудничества в уголовно-процессуальной сфере. Однако создание Европейской прокуратуры дает основания говорить о выделении данного аспекта в самостоятельный компонент сотрудничества по уголовным делам в рамках ЕС. Тем не менее, в рамках настоящего исследования институциональный аспект сотрудничества будет рассмотрен в рамках процессуального компонента.

---

[678] Там же. P. 14

[679] Case C-105/14. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 September 2015. Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others. Request for a preliminary ruling from the Tribunale di Cuneo. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0105

[680] Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, Oxford: Hart Publishing, 2016, p. 8.

Таким образом, в рамках понятия правовое сотрудничество по уголовным делам можно выделить три самостоятельных компонента: сотрудничество в сфере уголовного процесса (процессуальное сотрудничество), включая институциональный компонент; гармонизация уголовного права; предотвращение преступности.

В рамках настоящей главы будет дан анализ сотрудничеству в уголовно-процессуальной сфере, поскольку именно данная форма сотрудничества реализуется в области судебного пространства. Две другие сферы сотрудничества (гармонизация национального уголовного права и предотвращение преступности) были предметом рассмотрения в главе, посвященной пространству безопасности.

Сотрудничеству в сфере уголовного процесса (процессуальное сотрудничество) посвящены положения статьи 82 ДФЕС. Согласно части 1 указанной статьи Союз осуществляет правовое сотрудничество по уголовным делам на основе принципа взаимного признания судебных решений. Однако, как отмечалось в предыдущем параграфе, на сегодняшний момент данный принцип распространяется не на все сферы сотрудничества.

Основная идея правового регулирования процессуального сотрудничества по уголовным делам состоит не в том, чтобы унифицированные правила уголовного судопроизводства на территории всего Союза, а в том, чтобы обеспечить совместимость и эффективное взаимодействие национальных систем уголовного производства различных государств-членов ЕС, а также повысить уровень защищенности участников уголовного процесса. Таким образом, предметом регулирования норм права ЕС являются не только отношения, связанные с наличием иностранного элемента.

В соответствии со статьей 82 ДФЕС предусмотрено два ключевых направления сотрудничества в сфере уголовного процесса. Первое направление связано с упрощением рассмотрения уголовных дел с трансграничными последствиями (часть 1 статьи 82 ДФЕС). Второе направление касается установления минимальных гарантий в отношении участников уголовного процесса и иных процессуальных аспектов.

Таким образом, можно выделить два направления в предметной части процессуального компонента: меры по гармонизации (часть 2 статьи 82 ДФЕС) и меры по укреплению сотрудничества (часть 1 статьи 82 ДФЕС)[681].

В частности, к первому направлению относятся такие вопросы, как: установление правил по обеспечения признания иностранных приговоров и судебных решений; предотвращение конфликтов юрисдикций между государствами-членами; облегчение сотрудничества между судами и иными правоохранительными органами государств-членов и т.д. Таким образом, указанное направление касается только расследования и судебного рассмотрения трансграничных дел.

Второе направление включает в себя такие вопросы, как: взаимная допустимость доказательств, полученных в другом государстве, права участников уголовного процесса, права жертв преступлений и т.д. В отличие от первого направления указанные положения касаются не трансграничного элемента уголовной юстиции, а устанавливают гармонизированные нормы в отношении национального уголовно-процессуального права. Иными словами, нормы, принятые в рамках второго направления, устанавливают правила, применяемые ко всем уголовно-процессуальным отношениям, а не только тем, которые имеют трансграничный характер.

Таким образом, законодатель разграничивает правовое регулирование различных направлений правового сотрудничества по уголовным делам.

В обоих направлениях применяется обычная законодательная процедура, при этом в рамках второго направления (часть 2 статьи 82 ДФЕС) в качестве инструмента правового регулирования определена директива, а для первого направления (часть 1 статьи 82 ДФЕС) могут использоваться и иные правовые инструменты. Иными словами, для второго направления методом правового регулирования является гармонизация, а для первого направления возможно сочетание метода гармонизации и унификации.

---

[681] Asp P. The procedural criminal law cooperation of the EU. Stockholm, 2016. P. 21.

При этом метод унификации, связанный с принятием регламентов используется преимущественно в рамках создания функционирования союзных органов по обеспечению правового сотрудничества по уголовным делам. Метод гармонизации в сфере правового сотрудничества по уголовным делам имеет секторальный характер, поскольку направлен на гармонизацию отдельных аспектов уголовно-процессуальной деятельности[682].

Более того, в отношении вопросов, указанных в части 2 статьи 82 ДФЕС, предусмотрен специальный механизм, т.н. «стоп-кран» или «экстренное торможение»[683] (emergency brake). Согласно части 3 статьи 82 ДФЕС государство-член, считающий, что проект директивы представляет угрозу фундаментальным основам национальной системы уголовного правосудия, вправе потребовать передачи вопроса на рассмотрение Европейского совета. В таком случае обычная законодательная процедура подлежит приостановлению, а вопрос подлежит рассмотрению на основе консенсуса в Европейском совете. При отсутствии консенсуса заинтересованные государства-члены вправе принять данную директиву в рамках продвинутого сотрудничества.

Проф. А.Г. Волеводз определяет международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства как «осуществляемую органом дознания, следователем, прокурором и судом (а в случаях, предусмотренных международными договорами – и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность) в соответствии с требованиями законодательства, регулирующего уголовное судопроизводство, согласованную с компетентными органами и должностными лицами иностранных государств, а также международными организациями деятельность по получению и оказанию на основании запросов помощи в досудебном производстве и судебном разбирательстве, а также в принятии других мер, необходимых для правильного разрешения уголовных дел и надлежащего исполнения приговора»[684]. При этом

---

[682] Трикоз Е.Н. Формирование уголовно-правовой системы Европейского союза//Журнал российского права. – 2007. - № 10. – С. 90

[683] Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М., 2011. С.26.

[684] Волеводз А.Г. Об одном процессуально-криминалистическом аспекте международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства// Уголовное судопроизводство: современное состояние и основные направления

международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства следует отличать от международного сотрудничества в борьбе с преступностью.[685]

Сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства в рамках ЕС имеет ряд особенностей по сравнению с классическим международно-правовым сотрудничеством в данной сфере. Эта особенность проявляется, главным образом, в использовании в рамках ЕС специфических наднациональных инструментов.

Законодательство ЕС по вопросам уголовно-процессуального сотрудничества можно определить как систему правовых норм, направленных на гармонизацию национального законодательства или создание унифицированных норм, целью которых является обеспечение совместимости и эффективного взаимодействия национальных систем уголовного производства различных государств-членов ЕС, а также повышение уровня защищенности участников уголовного процесса.

Как было отмечено выше, в рамках процессуального сотрудничества государств-членов ЕС выделяется т.н. институциональный компонент. В первичном праве указанному аспекту посвящены статьи 85 и 86 ДФЕС, касающиеся соответственно деятельности Евроюста и Европейской Прокуратуры. Данные нормы регулируют вопросы деятельности специализированных органов, занимающихся реализацией правового сотрудничества по уголовным делам.

Помимо институциональной части следует также выделять предметную часть процессуального сотрудничества по уголовным делам. Указанной части посвящены положения статьи 82 ДФЕС, которая устанавливает формы правового сотрудничества в рамках уголовно-процессуальной деятельности.

Таким образом, в системе законодательства, регулирующего процессуальное сотрудничество по уголовным делам, следует выделять предметную и институциональную часть.

совершенствования: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею доктора юридических наук, профессора А.В. Гриненко (Москва, 19-20 мая 2016 г.) / Отв. ред. Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф. О.А. Зайцев, д.ю.н., проф. А.Г. Волеводз. – М.: МГИМО МИД России; МАЭП, 2016. – 456 с. С. 355-362. С. 356.

[685] Волеводз, А.Г. Правовые основы новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А.Г. Волеводз. – М., 2002. – 462 с.

Предметная часть законодательства, регулирующего процессуальное сотрудничество по уголовным делам, формируется исходя из направлений сотрудничества, указанных в частях 1 и 2 статьи 82 ДФЕС. При этом само формирование законодательства представлено в виде процесса создания отдельных правовых инструментов, направленных на обеспечение взаимодействия национальных правовых систем. Исходя их этого, предметную часть законодательства по вопросам правового сотрудничества по уголовным делам можно представить в виде совокупности отдельных правовых инструментов, которые пока не формируют целостную систему.

Как уже отмечалось выше, в предметной части законодательства по вопросам процессуального сотрудничества по уголовным делам выделяется два направления: упрощением рассмотрения уголовных дел с трансграничными последствиями; установления минимальных гарантий в отношении участников уголовного процесса и иных процессуальных аспектов.

На сегодняшний момент можно говорить лишь о создании отдельных элементов правового сотрудничества по уголовным делам, которые не исчерпывают все возможные формы сотрудничества.

Одной из отличительных черт законодательства, регулирующего процессуальное сотрудничество по уголовным делам, является наличие достаточно большого числа правовых актов, принятых в соответствии с ранее действовавшей редакцией учредительных договоров в форме решение и рамочных решений.

Кроме того, целый ряд директив, принимаемых по вопросам правового сотрудничества по уголовным делам, имеют комплексный характер, поскольку направлены на регулирование общественных отношений как в области уголовного процесса, так и уголовного права.

Институциональная часть.

Институциональная часть законодательства по вопросам правового сотрудничества по уголовным делам регулирует вопросы деятельности специализированных органов.

В соответствии со статьей 85 ДФЕС центральная роль в обеспечении поддержки и усиления координации и сотрудничества между правоохранительными органами государств-членов в расследовании серьезных преступлений принадлежит Евроюсту.

Правовое положение Евроюста.

Евроюст был создан в соответствии с решением Совета ЕС № 2002/187/JHA,[686] принятого во исполнение заключительного документа саммита Европейского совета в Тампере[687]. В соответствии с решением Совета от 16 декабря 2008 года[688] была проведена реформа Евроюста, согласно которой его полномочия существенно расширены.

В настоящее время принят новый регламент № 2018/1727[689], согласно которому Евроюст преобразован в полноценное агентство ЕС по сотрудничество в области уголовного судопроизводства, однако указанный регламент подлежит применению с 12 декабря 2019 года. Цель нового регламента состоит в повышении эффективности Евроюста путем создания новой модели управления. Кроме того, данный акт должен привести правовой статус Евроюста в соответствии с Лиссабонским договором, а также с учетом создания Европейской прокуратуры.

Главной задачей Евроюста является развитие и улучшение координации и сотрудничества между компетентными органами государств-членов ЕС в расследовании преступлений, имеющих трансграничный характер. В целях выполнения указанной задачи Евроюст осуществляет во взаимодействии с национальными компетентными органами сбор, хранение и обработку информации, имеющей значение для раскрытия преступлений.

---

[686] Council Decision № 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJ L 063 , 06/03/2002 P. 0001 - 0013

[687] Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, URL:http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (дата обращения: 20.10.2018)

[688] Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime Official Journal L 138, 4.6.2009 p. 14-32

[689] Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA. Official Journal L 295, 21.11.2018, p. 138–183

Таким образом, также как и Европол Евроюст не является, строго говоря, правоохранительным органом, поскольку у него отсутствуют необходимые полномочия по возбуждению уголовных дел, проведению следственных действий, привлечению виновных лиц к ответственности. Евроюст занимается преимущественно информационной и логистической поддержкой правоохранительных органов при осуществлении расследования дел, имеющих трансграничный характер.

Компетенция Евроюста охватывает наиболее серьезные виды преступлений, указанные в приложении к решению о создании Европола. Таким образом, и Европол, и Евроюст осуществляют свои функции в связи с расследование одних и тех же составов преступлений.

Согласно решению Евроюст формируется из представителей государств-членов, по одному от каждой страны, и являющимися по должности прокурорами, судьями или офицерами полиции с аналогичными прерогативами. Срок полномочий национального члена определяется самим государством, однако такой срок не может быть менее четырех лет. Национальные члены Евроюста в соответствии с законодательством государства, которое они представляют, должны быть наделены правом осуществлять получение и передачу информации, касающейся исполнения запросов о правовой помощи, признании и исполнении судебных решений и иных форм правового сотрудничества. Иными словами, национальные члены могут выступать в качестве самостоятельных субъектов получения и передачи информации (статься 6 решения № 2002/187/JHA).

Национальные члены составляют коллегию, которая выступает центральным элементом структуры и высшим органом Евроюста. Коллегия отвечает за организацию деятельности Евроюста. Каждый национальный член обладает в Коллегии одним голосом. Коллегия из числа национальных членов выбирает председателя и не более двух заместителей. Председатель исполняет свои обязанности от имени коллегии и в рамках ее полномочий. Коллегия Евроюста обладает самостоятельным статусом, который предполагает осуществление целого ряда полномочий по координации правового

сотрудничества государства-членов по уголовным делам (статья 7 решения № 2002/187/JHA).

Таким образом, Евроюст выполняет свои задачи в двух формациях через одного или несколько национальных членов или через коллегию. При этом национальные члены Евроюста при осуществлении своих функций действуют в качестве самостоятельных субъектов.

Необходимо отметить то, что, несмотря на формальное разграничение полномочий в тексте решения № 2002/187/JHA, и Коллегия, и национальные члены вправе осуществлять фактически одни и те же функции. Вместе с тем, национальные члены, осуществляя свои функции, действуют чаще всего в интересах своих государств, т.е. выполняют поручения руководства национального правоохранительного органа, в интересах следствия, осуществляемого в их государствах-членах.

Для решения текущих и организационных задач Евроюста создан секретариат, который возглавляется административным директором. Место нахождения Евроюста – город Гаага, Нидерланды.

Для обеспечения работы Евроюста на национальном уровне создаются т.н. «Национальные координационные системы Евроюста» (Eurojust national coordination system). Национальные координационные системы состоят из национальных корреспондентов, т.е. лиц, отвечающих за контакты с Евроюстом. Национальные корреспонденты осуществляют свою деятельность в соответствии национальным правом своего государства.

В соответствии со статьей 12 решения № 2002/187/JHA года каждое государство-член ЕС обязано создать национальную координационную систему, включающую в себя национальных корреспондентов по следующим направлениям: общие вопросы, вопросы терроризма, вопросы, касающиеся Европейской правовой сети, вопросы, касающиеся объединенных следственных бригад и т.д.

Также как и Европол Евроюст играет центральную роль в координации деятельности объединенных следственных бригад. Евроюст может участвовать в работе объединенных следственных бригад (ОСБ) в нескольких формациях.

Во-первых, национальные члены Евроюста, как сотрудники национальных правоохранительных органов, могут участвовать в работе объединенных следственных бригад в интересах своего государства. В этом случае они участвуют не как представители Евроюста, а как представители своих государств-членов.

Во-вторых, в силу статьи 9f Решения о создании Евроюста национальные члены Евроюста могут участвовать в работе объединенных следственных бригад, но уже в качестве представителей Евроюста.

В третьих, в силу статьей 6 и 7 решения о создании Евроюста последний, действуя посредством своих национальных членов или посредством Коллегии вправе потребовать от государства-члена создания объединенной следственной бригады. Кроме того, Евроюст может оказывать содействие в создание объединенной следственной бригады, обеспечивать логистическую поддержку (статья 7 (g)) и финансовую помощь в рамках полученного от Комиссии гранта. Евроюст может также оказывать содействие объединенной следственной бригаде в установлении контактов с третьими странами, имеющими соглашения о сотрудничестве с Евроюстом.

Согласно статье 26a решения Евроюст может устанавливать и развивать сотрудничество с третьими странами и международными организациями. Такое сотрудничество может предусматривать обмен информацией, в том числе персональными данными, оказание содействия в осуществлении правовой помощи по уголовным делам и т.д. Данное сотрудничество может базироваться на положениях международного соглашения, заключенного Евроюстом с третьим государством или международной организацией.

Необходимо отметить то, что после вступления в законную силу Лиссабонского договора положения статьи 26a более не соответствуют первичному праву ЕС, поскольку ДФЕС не предусматривает право Агентств и

органов ЕС заключать международные договоры с третьими странами. Тем не менее, ранее заключенные договоры с третьими странами продолжают действовать.

Правовое положение Европейское Прокуратуры.

Создание Европейской прокуратуры (European Public Prosecutor's Office (EPPO) непосредственно вытекает из статьи 86 ДФЕС, согласно которой для борьбы с преступлениями против финансовых интересов Союза, Совет в соответствии со специальной законодательной процедурой может принять регламент об учреждении на основе Евроюста Европейской прокуратуры.

В соответствии со статьей 86 ДФЕС решение о создание Европейской прокуратуры принимается Советом единогласно после согласия Европейского парламента. При этом согласно части 1 статьи 86 ДФЕС если единогласие не будет достигнуто, то не менее девяти государств-членов могут создать указанный орган в рамках продвинутого сотрудничества[690].

Проект о создании Европейской Прокуратуры был подготовлен 17 июля 2013 года.[691] Однако переговоры по законопроекту о Европейской прокуратуре шли медленно. Парламент сформулировал свою позицию, хотя в рамках предусмотренной специальной законодательной процедуры Парламент дает только свое согласие[692].

В октябре 2016 года Европейский Парламент подготовил резолюцию по законопроектам о Евроюсте и Европейской Прокуратуре[693], в которой отметил ряд существенных замечаний по представленным законопроектам. В частности, по мнению Парламента должна быть более четко определена компетенция Европейской Прокуратуры (п. 2), кроме того, Парламент не согласился с тем, что

---

[690] О продвинутом сотрудничестве см. Шайхутдинова, Г. Р. Продвинутое сотрудничество государств в Европейском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Г.Р. Шайхутдинова. – Казань, 2007. – 51 с.

[691] Brussels, 17.7.2013 COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP) Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN(дата обращения: 20.10.2018)

[692] RIZZO Giuseppe (EPPO) European Public Prosecutor: also the European Parliament wants a say… April 27, 2015. URL: https://free-group.eu/2015/04/27/eppo-european-public-prosecutor-also-the-european-parliament-wants-a-say/ (дата обращения: 31.10.2018)

[693] European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust (2016/2750(RSP), URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0376+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 31.10.2018)

Суд ЕС не будет иметь право принимать окончательные решения в случае разногласий между Европейской Прокуратурой и национальными судами в отношении вопросов компетенции (п. 3).

В феврале 2017 Совет признал отсутствие консенсуса между государствами-членами, что открыло дверь для использования механизма продвинутого сотрудничества.

В апреле 2017 года 16 государств-членов уведомили о своем желании установить продвинутое сотрудничество посредством учреждения Европейской прокуратуры. 5 октября 2017 года парламент дал согласие на принятие регламента, а 12 октября 2017 года регламент был принят 20 государствами-членами[694] (кроме – Дания, Венгрия, Ирландия, Мальта, Нидерланды, Польша, Швеция, Великобритания).

Принятие регламента о создании Европейской прокуратуры не означает начала ее фактической деятельности, ожидается, что это произойдет к 2020 году.

В соответствии со статьей 4 регламента Европейская прокуратура наделена полномочиями по расследованию, судебному преследованию и привлечению к суду лиц, совершивших преступления против финансовых интересов Союза. Иными словами, финансовые преступления против Союза подлежат изъятию из подведомственности национальных следственных органов.

При этом компетенция Европейской Прокуратуры охватывает преступные деяния, выступающие предметом гармонизации в соответствии с директивой № 2017/1371 о борьбе с мошенничеством против финансовых интересов Союза (PIF Directive)[695]. Директива № 2017/1371 направлена на гармонизацию национального законодательства, касающегося для квалификации преступлений против финансовых интересов Союза и санкций за их совершение.

Иными словами, Европейская Прокуратура осуществляет свою компетенцию в отношении правонарушений, предусмотренных национальным уголовным правом, которое должно соответствовать директиве № 2017/1371.

---

[694] Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO') OJ L 283, 31.10.2017, p. 1–71

[695] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law OJ L 198, 28.7.2017, p. 29–41

Согласно регламенту № 2017/1939 Европейская прокуратура будет функционировать как единый офис с децентрализованной структурой, организованной на двух уровнях. Центральный уровень, располагающийся в Люксембурге, будет состоять из главного прокурора Европы, коллегии (с одним Европейским прокурором от каждого участвующего государства-члена), постоянными палатами и административным директором. Децентрализованный уровень будет состоять из Европейских делегированных прокуроров, находящихся в государствах-членах, и имеющих двойную роль, поскольку будут действовать как от имени Европейской Прокуратуры, так и в качестве национальных прокуроров. При этом именно Европейские делегированные прокуроры будут осуществлять реальную процессуальную деятельность по расследованию преступлений, предъявлению и поддержке обвинения.

Исходя из положений статьи 3 регламента № 2017/1939 при осуществлении своей деятельности Европейский делегированный прокурор действует в соответствии с требованиями данного регламента, а в части, не урегулированной регламентом – в соответствии с национальным законодательством того государства, где осуществляется уголовное преследование.

Таким образом, с точки зрения национальной правовой системы Европейский делегированный прокурор будет рассматриваться в качестве должностного лица национальной правоохранительной системы[696], который осуществляет свою деятельность в соответствии с национальным уголовно-процессуальным правом в отношении преступлений, предусмотренных национальным уголовным законом[697].

Иными словами, все три измерения правоприменительной деятельности (материальное, институциональное и процессуальное)[698] подчинены, главным образом, национальному правопорядку.

---

[696] См. Legal, Hubert. EPPO's raison d'être: The challenge of the insertion of an EU body in procedures mainly governed by national law// Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office. Edited by Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert Hendrik, Meij, Arjen, Asser Press, Springer, 2018. P. 189.

[697] Giuffrida, Fabio. The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom? Brussels: CEPS Research Report, No 2017/03. P. 12.

[698] Vervaele, John; Luchtman, Michiel. European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office). Utrecht Law Review. Volume 10, Issue 5 (December) 2014. P. 133

Возбуждение уголовного дела по общему правилу осуществляется по инициативе Европейского делегированного прокурора, в исключительных случаях, когда при наличии оснований решение о возбуждении дела не принимается, постоянные палаты могут дать Европейскому делегированному прокурору соответствующее указание о возбуждении дела (статья 26 (3) регламента). Все процессуальные решения по делу принимаются Европейским делегированным прокурором. Однако последний осуществляет свою деятельность под контролем центрального уровня в лице постоянных палат, которые курируют его работу. В частности, постоянная палата может давать Европейскому делегированному прокурора обязательные для исполнения инструкции, передать дело другому прокурору, потребовать возбуждения дела и т.д.

Безусловно, такие положения не могут не вызывать опасения со стороны некоторых государств. Ведь, к примеру, Европейский делегированный прокурор, представляющий Францию и проводящий расследование в соответствии с французским правом, будет получать указания относительно конкретного дела от постоянной палаты, в состав которой входят представители других государств.

Учреждение Европейской Прокуратуры не означает прекращения деятельности Европейской службы по борьбе с мошенничеством, которая на настоящий момент выступает центральным институциональным механизмом по обеспечению защиты финансовых интересов Союза[699]. Указанные органы, несмотря на общие цели, будут осуществлять принципиально различные функции

Правовой основной Европейской службы по борьбе с мошенничеством выступает регламент № 883/2013[700], основное назначение данной службы состоит в осуществлении административных расследований в отношении деяний, посягающих на финансовые интересы Союза. Таким образом, Европейская служба по борьбе с мошенничеством проводит административное (внепроцессуальное) расследование, включающее проверки и инспекции и

[699] См. Волеводз А.Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству: Учебное пособие // А.Г. Волеводз. – 2010. – 303 с.

[700] Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999. OJ L 248, 18.9.2013, p. 1–22

заканчивающее составлением соответствующего отчета, который может быть основой для последующего процессуального разбирательства.

В соответствии с ныне действующим законодательством указанные материалы передаются в национальные правоохранительные органы, а после начала полноценного функционирования Европейской прокуратуры именно она будет осуществлять расследование.

И Европейская прокуратура, и Европейская служба по борьбе с мошенничеством будут выступать в качестве элементов многоуровневой системы борьбы с преступлениями против финансовых интересов Союза. Внепроцессуальная деятельность (до возбуждения уголовного дела) будет иметь преимущественно наднациональный характер и осуществляться Европейской службой по борьбе с мошенничеством, а процессуальная деятельность (после возбуждения дела) будет иметь, главным образом, национальный характер и осуществляться Европейской Прокуратурой в лице Европейских делегированных прокуроров[701].

В соответствии со статьей 86 ДФЕС компетенция Европейской Прокуратуры может быть расширена за счет других наиболее опасных видов преступлений, имеющих трансграничный характер.

При принятии регламента указанная возможность использована не была. Однако высока степень вероятности того, что в перспективе компетенция Европейской Прокуратуры будет расширена. Очевидно, что в первую очередь это касается преступлений, выходящих за рамки правонарушений против финансовых интересов Союза, но тесно связанных с ними, к примеру, подделка евро и т.д. Кроме того, уже сейчас обсуждаются предложения о наделении в перспективе Европейской Прокуратуры полномочиями по возбуждению уголовных дел в случае совершения трансграничных преступлений террористической

[701] Vervaele, John Relationship between OLAF, the future EPPO, the other European Bodies and the national judicial authorities //Protecting Fundamental and Procedural Rights. From the Investigation of OLAF to the Future EPPO, edited by V. Bazzocchi, Fondazione Basso, 2014 (216), p. 112. URL: http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Relationship%20between%20OLAF-jev.pdf (дата обращения: 15.07.2018)

направленности[702].

Таким образом, первоначальная идея, предполагающая создание полноценного наднационального правоохранительного органа с процессуальными полномочиями, была реализована в существенно урезанном виде[703]. В итоге Европейская Прокуратура создана лишь в рамках продвинутого сотрудничества, процессуальные полномочия осуществляются на децентрализованном уровне должностными лицами, интегрированными в национальную правоохранительную систему. Более того, расследование и квалификация деяний осуществляется по-прежнему в соответствии с национальным уголовным и уголовно-процессуальным правом.

Тем не менее, несмотря на «усеченную версию» создание Европейской Прокуратуры является уверенным шагом вперед, который позволит дальше двигаться в направлении создания общего правового пространства и эффективного правоохранительного механизма защиты финансовых интересов Союза.

Предметная часть правового сотрудничества по уголовным делам.

Нормы, направленные на реализацию принципа взаимного признания судебных решений, предотвращение конфликтов юрисдикций между государствами-членами и облегчение сотрудничества между правоохранительными органами

Исходя из названия указанной группы норм права, следует то, что она включает в себя нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в трех сферах: положения, направленные на реализацию принципа взаимного признания судебных решений, положения, направленные на предотвращение конфликтов юрисдикций между государствами-членами и положения, направленные на облегчение сотрудничества между правоохранительными органами.

Реализация принципа взаимного признания судебных решений.

---

[702] М. Энтин, Е. Энтина, Европейский Союз распрямляет плечи. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/evropeyskiy-soyuz-raspryamlyaet-plechi/(дата обращения: 15.07.2018)

[703] См. Weyembergh, Anne; Brière, Chloé. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study, European Union, 2016. URL: http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses (дата обращения: 27.07.2018)

Особое место в системе мер, направленные на реализацию принципа взаимного признания судебных решений, занимает институт Европейских ордеров. В настоящее время в рамках правового сотрудничество по уголовным делам ЕС применяется три вида Европейских ордеров: Европейский ордер на арест; Европейский ордер на производство следственных действий; Европейский ордер на защиту. Подробно указанный институт будет рассмотрен в следующем параграфе.

В рамках настоящего параграфа будет рассмотрена система мер, направленных на взаимное признание судебных решений, принимаемых национальными органами в соответствии с законодательством государств-членов. На уровне ЕС устанавливаются лишь правила, посредством которых указанные судебные решения подлежат признанию и исполнению на территории других государств-членов ЕС. Именно указанные правила и являются объектом исследования в рамках настоящего параграфа.

Таким образом, реализация принципа взаимного признания судебных решений в рамках ЕС осуществляется посредством двух механизмов: путем введения общесоюзных юрисдикционных актов, подлежащих безусловному применению на территории всего ЕС и путем установления специальных правила, обеспечивающих признание и исполнение на территории всех стран ЕС национальных судебных или иных актов.

Данное направление сотрудничества непосредственно вытекает из положений части 1 подпункта «а» статьи 82 ДФЕС, предусматривающих установление правил и процедур с целью обеспечения признания во всем Союзе любых форм приговоров и судебных решений.

Программа по имплементации принципа взаимного признания судебных решений по уголовным делам[704] предусматривала принятие правовых инструментов, обеспечивающих реализацию на территории ЕС принципа взаимного признания в отношении различных видов судебных решений.

---

[704] Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters. OJ C 12, 15.1.2001, p. 10–22

В период с 2003 г. по 2009 г. Совет принял целый ряда рамочных решений, обеспечивающих в рамках всего Союза признание и исполнение следующих видов национальных судебных и иных решений: ордера о заморозке активов или обеспечении доказательств[705]; решений, связанных с денежными штрафами[706]; решений о назначении наказания в виде лишения свободы или мер, связанных с ограничением свободы для целей исполнения в рамках ЕС[707]; решений о конфискации имущества[708]; решений об установлении надзора в качестве альтернативы заключения под стражу[709]; решений о назначении наказания с испытательным сроком с целью контроля за испытательными мерами и альтернативными санкциями[710]; решений, вынесенных в отсутствии обвиняемого[711].

Правовой основой для принятия данных решений явились положения части 1 статьи 31 ДЕС в редакции Ниццкого договора. Согласно указанной норме общие действия по правовому сотрудничеству по уголовным делам включают в себя содействие и ускорение сотрудничества между компетентными судебными или равноправными органами государств-членов.

Общим признаком всех указанных рамочных решений явилось то, что они предусматривали введение специальных процедур и правил, которые обеспечивали ускоренный и упрощенный механизм признания и исполнения в одном государстве решений, принятых в другом государстве-члене ЕС.

---

[705] Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence OJ L 196, 2.8.2003

[706] Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties OJ L 76, 22.3.2005, p. 16–30

[707] Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union OJ L 327, 5.12.2008, p. 27–46

[708] Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders OJ L 328, 24.11.2006, p. 59–78

[709] Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention OJ L 294, 11.11.2009, p. 20–40

[710] Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions OJ L 337, 16.12.2008, p. 102–122

[711] Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial. OJ L 81, 27.3.2009, p. 24–36

Новый порядок фактически вводил принцип прямого взаимодействия органов правосудия государств-членов ЕС[712]. Данный принцип позволяет вывести процедуру признания и исполнения судебных решений из политической плоскости в правовую.

Кроме того, в июле 2008 года было принято рамочное решение, направленное на обеспечение учета судимости, полученной в одном государстве при новом судебном разбирательстве, осуществляемом в другом государстве[713]. Данный механизм вводит систему, при которой судимость, полученная гражданином в одном государстве, будет иметь силу и нести юридические последствия при последующем совершении преступления на территории всего Союза.

Предотвращение конфликтов юрисдикции.

Предотвращение конфликтов юрисдикции представляет собой важный компонент сотрудничества в уголовно-процессуальной деятельности в рамках ЕС, однако в течение длительного времени указанный вопрос оставался неурегулированным.

Одним из первых документов в указанной сфере явилось рамочное решение 2009/948/JHA о предотвращении и урегулировании конфликтов в определении юрисдикции в рамках уголовного судопроизводства[714].

Указанное рамочное решение не устанавливала правила определения подсудности или подследственности по уголовным дела, имеющим трансграничный характер. Основная идея указанного акта заключалась в создании специального механизма сотрудничества правоохранительных органов государств-членов по вопросам разрешения конфликтов юрисдикций. Такое взаимодействие необходимо в случае установления фактов проведения «параллельных судопроизводств», под которым понимается осуществление в двух и более государствах-членах ЕС расследований или рассмотрений

[712] Гурбанов, Р. А. Взаимное признание судебных решений в сфере уголовного правосудия государств-членов ЕС //Вестник Московского университета МВД России. 2011. - № 6. - С. 257.
[713] Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings. OJ L 220, 15.8.2008, p. 32–34
[714] Council Framework Decision 2009/948/JHA of 30 November 2009 on prevention and settlement of conflicts of exercise of jurisdiction in criminal proceedings, OJ L 328, 15/12/2009 P. 0042 - 0047

уголовного дела в отношении одного и того же лица и по тому же обвинению. Согласно рамочному решению при наличии признаков «параллельного судопроизводства» компетентный орган государства-члена обязан сообщить об этом правоохранительному органу соответствующего государства (статья 10), и вступить с ним в прямые консультации для разрешения вопроса с тем, чтобы избежать негативных последствий. При недостижении консенсуса по вопросу разрешения конфликта юрисдикций соответствующие правоохранительные органы вправе обратиться за содействием к Евроюсту, заключение которого, однако, имеет только рекомендательный характер.

Необходимо отметить то обстоятельство, что в рамках ЕС помимо горизонтальных конфликтов юрисдикции (между государствами-членами) следует выделять вертикальные конфликты, которые могут иметь место в свете создания Европейской прокуратуры[715].

Облегчение сотрудничества между правоохранительными органами.

По общему правилу процедура осуществления взаимной правовой помощи по уголовным делам регулируется односторонними и многосторонними соглашениями о правовой помощи. Однако долгое время вопросы борьбы с преступностью выходили за рамки компетенции Европейских сообществ. Поэтому первые многосторонние соглашение о правовой помощи по уголовным делам были заключены вне правового поля ЕС. К таким соглашениям относится Конвенция Совета Европы об экстрадиции, 13.12.1957 г.[716] и Конвенция Совета Европы о взаимной правовой помощи по уголовным делам, 20.04.1959 г.[717] Участниками указанных Конвенций являлись не только государства-члены ЕС, но и большинство европейских государств.

Однако, принимая во внимание высокий уровень интеграции внутри ЕС, на определенном этапе развития появилась необходимость создания собственных

[715] Zimmermann F. Conflicts of Criminal Jurisdiction in the European Union// Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice • Volume 3, Issue 1, 2015, p. 1.
[716] Council of Europe, European Convention on Extradition, Paris, 13.12.1957, http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm (дата обращения 31.10.2018)
[717] Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам, (Конвенция ратифицирована Россией 10/12/1999 и вступила в силу 09/03/2000)// http://docs.novcoe.ru/?id=conv5

правовых механизмов, которые способствовали бы более эффективному сотрудничеству в данной сфере.

Одним из первых таких механизмов явилась «Европейская правовая сеть» (European Judicial Network), созданная в июне 1998 г.[718] Европейская правовая сеть представляет собой децентрализованный механизм, объединяющий в рамках ЕС подразделения в центральных правоохранительных ведомствах, отвечающие за осуществление международного сотрудничества по уголовным делам. В настоящий момент правовой основой Европейской правовой сети служит решение Совета № 2008/976/JHA [719].

В соответствии с указанным решением на территории государств-членов предусмотрено создание контактных пунктов, которые должны выступать в качестве посредников при осуществлении правового сотрудничества по уголовным делам.

Однако Европейская правовая сеть не является постоянно действующей организацией, а содействие осуществлению правовой помощи между членами ЕС в рамках Европейской правовой сети носит скорее методический или консультационный характер. По этой причине в рамках ЕС началась работы по формированию собственной юридической основы такого сотрудничества.

Разработка собственной юридической основы осуществления правовой помощи по уголовным делам явилась следствием необходимости упростить и расширить действующие правовые механизмы, созданные в рамках Совета Европы или на двусторонней основе.

В 1995 г. была заключена одна из первых конвенций об упрощении процедуры экстрадиции между государствами-членами ЕС.[720] В соответствии со статьей 1 указанной конвенции ее цель заключалась в упрощении выполнения запросов о выдаче, осуществляемых в рамках действующей Европейской

---

[718] The Council of the European Union, Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network, OJ L 191 ,/07/07/1998 P. 0004 - 0007

[719] Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network. OJ L 348, 24.12.2008, p. 130–134

[720] The Council of the European Union, Convention drawn up on the basis J of Article K.3 of the Treaty on European Union, on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union, OJ C 078, 30/03/1995 P. 0002 - 0010

конвенции об экстрадиции, 1957 г. Конвенция 1995 года в законную силу так и вступила, в настоящее время ее актуальность утрачена в связи с введением механизма Европейского ордера на арест.

В мае 2000 г. Совет ЕС принимает Конвенцию «О взаимной правовой помощи по уголовным делам между государствами-членам ЕС» (далее – Конвенция 2000 года).[721] Указанная конвенция была направлена, в первую очередь, на упрощение порядка оказания правовой помощи, осуществляемой в соответствии с ранее принятыми в рамках Совета Европы многосторонними конвенциями, либо двусторонними соглашениями.

На сегодняшний момент большая часть положений Конвенции 2000 года утратила силу в связи со вступлением в законную силу директивы 2014/41/EU о Европейском ордере на производство следственных действий[722], о котором речь пойдет в следующем параграфе.

Тем не менее, ряд положений Конвенция 2000 года продолжают действовать в части регулирования отношений, выходящих из сферы действия директивы 2014/41/EU.

Наибольший интерес представляют действующие положения Конвенции 2000 года, касающиеся создания и деятельности объединенных следственных бригад (ОСБ).

Институт ОСБ в праве ЕС имеет двойную правовую базу, с одной стороны, к указанной базе относится упомянутая Конвенция 2000 года (статья 13), с другой стороны в отношении ОСБ в 2002 году принято отдельное рамочное решение № 2002/465/JHA[723]. Данное обстоятельство было связано с длительным процессом ратификации Конвенции 2000 года[724]. Решение № 2002/465/JHA изначально имело временный характер, в соответствии со статьей 5 рамочное решение

---

[721] The Council of the European Union, Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member State of the EU, OJ C 197, 12/07/2000 p. 0003-0023

[722] Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters OJ L 130, 1.5.2014, p. 1–36

[723] Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA).OJ L 162, 20.6.2002, p. 1–3

[724] Zaharieva R. The European Investigation Order and the Joint Investigation Team—which road to take ERA Forum. September 2017, Volume 18, Issue 3, pp 398.

утрачивает силу с момента вступления в законную силу Конвенции от 29 мая 2000 года.

Следует отметить то, что рамочное решение № 2002/465/JHA содержало в себе положения, дословно повторяющие соответствующие положения, закрепленные в статье 13 Конвенции, и предусматривала обязанность для государств-членов имплементировать их в срок до 01 января 2003 года. Однако к этой дате оно было имплементировано только тремя государствами-членами ЕС[725].

На сегодняшний момент Конвенция от 29 мая 2000 года вступила в законную силу и, соответственно, сейчас является основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок создания и функционирования ОСБ.

Объединенные следственные бригады (ОСБ) (Joint investigation teams) представляют собой группу сотрудников правоохранительных органов двух и более государств, созданную на конкретный период для осуществления расследования преступлений на территории одного или нескольких государств-членов ЕС.

Идея о необходимости разработки правового механизма функционирования ОСБ в рамках ЕС была впервые провозглашена в итоговом документе Европейского Совета «Вехи Тампере» в октябре 1999 года.

В соответствии с Конвенцией ОСБ создаются на основании договора, заключаемого между заинтересованными государствами-членами по инициативе одного из них. В январе 2017 года Совет ЕС утвердил примерную форму такого соглашения[726].

ОСБ создается для расследования конкретного уголовного дела. Конвенция, в частности, содержит два условия, при которых может быть создана ОСБ:

---

[725] Implementation of the European Arrest Warrant and Joint Investigation Team at EU and national level, European Parliament, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, January 2009, PE 410.671, http://www.statewatch.org/news/2009/feb/ep-study-european-arrest-warrant.pdf

[726] Council Resolution on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT) OJ C 18, 19.1.2017, p. 1–9

(a) расследование, осуществляемое в одном государстве-члене ЕС, сталкивается с трудностями, обусловленными необходимостью осуществления контактов с другим государством-членом;

(b) несколько государств-членов осуществляют расследование уголовных дел, характер которых требует координации деятельности указанных государств.

Конкретный состав ОСБ определяется соглашением между государствами. При этом, в зависимости от объема полномочий в составе ОСБ следует выделять представителей того государства, где происходит расследование и откомандированных членов, являющихся представителями иных государств-членов ЕС, отличных от того государства, в котором бригада будет осуществлять расследование. Руководителем бригады может быть только представитель того государства, в котором будут осуществляться следственные действия.

Откомандированные члены обладают ограниченным объемом полномочий, они вправе принимать участие в совершении конкретных следственных действий, если иное решение не принято руководителем бригады. Откомандированным членам могут быть предоставлены оперативные полномочия, объем которых, а также сама возможность их предоставления зависит от каждого государства.

Согласно совместному анализу Европола и Евроюста об имплементации норм ЕС об ОСБ на национальном уровне, лишь некоторые государства (Дания, Великобритания) предоставили откомандированным членами оперативные полномочия и то в ограниченных объемах, другие страны (Ирландия, Швеция) вообще исключили возможность осуществления такими лицами на своей территории оперативных полномочий[727].

Помимо указанных выше категорий членов бригады в состав ОСБ могут входить представителя Европола, Евроюста, а также представители правоохранительных органов третьих государств

[727]Conny Rijken Joint Investigation teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT, Utrecht Law Review, Volume 2, Issues 2 (December) 2006, URL: https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.28/ (дата обращения 31.10.2018)

ОСБ, как правило, осуществляет весь комплекс следственных действий на территории того государства, где была создана. Вместе с тем, интересы следствия могут потребовать проведения следственных действий на территории других государств-членов, которые также принимают участие в работы ОСБ. В этом случае сотрудник следственной бригады, откомандированный этим государством, может потребовать совершения национальными правоохранительными органами необходимых следственных действий в интересах бригады.

Создание ОСБ имеет целый ряд преимуществ. Во-первых, ОСБ осуществляют расследование под единым руководством. Во-вторых, посредством участия откомандированных членов иностранных правоохранительных органов имеется возможность непосредственного доступа к национальным ресурсам правоохранительных органов других государств. В-третьих, при осуществлении расследования ОСБ между правоохранительными органами различных государств осуществляется непосредственный обмен информацией[728].

Законодательство ЕС предусматривает возможность создания ОСБ с участием представителей третьих стран. Так, в соответствии с соглашением о взаимной правовой помощи по уголовным делам между ЕС и США[729] предусмотрена возможность создания ОСБ. В соответствии со статьей 5 указанного соглашения в случае необходимости стороны могут создавать ОСБ, которые будут действовать на территории государств-членов ЕС и США. Все процедурные и правовые вопросы разрешаются на основе соглашения между компетентными органами. Отличие правового статуса ОСБ на уровне ЕС и на уровне ЕС-США состоит в том, что в последнем случае такая группа во многом носит формальный характер и не отличается высокой степенью интеграции, свойственной европейским ОСБ. В частности, в рамках отношений ЕС-США для проведения следственных действий на территории другого государства необходим формальный запрос о правовой помощи в отличии неформального требования, допустимого в рамках деятельности ОСБ, действующей в рамках ЕС.

---

[728] Там же

[729] Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America, OJ L 181, 19.7.2003, p. 34-42

Нормы, направленные на установление минимальных правил и стандартов, применяемых в рамках уголовно-процессуальной деятельности.

Как было отмечено выше, правовой основой деятельности ЕС по гармонизации отдельных аспектов уголовно-процессуальной деятельности выступают положения части 2 статьи 82 ДФЕС.

Проблеме гармонизации уголовно-процессуального законодательства в ЕС посвящена одноименная диссертация Е.М. Сорокиной на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Е.М. Сорокина определяет гармонизацию уголовно-процессуального законодательства в ЕС как «установление в нормативных актах Европейского парламента и Совета ЕС единообразных по содержанию норм, в соответствии с которыми осуществляется производство по уголовным делам в государствах-членах ЕС независимо от наличия в них иностранного элемента»[730].

Однако указанное определение навряд ли следует признать удачным, поскольку гармонизация сама по себе не может предполагать установление единообразных норм. При этом в рассмотренном определении абсолютно обоснованно сделан акцент на то, что гармонизация осуществляется независимо от наличия иностранного элемента. В этом проявляется существенное отличие сотрудничества в области уголовно-процессуального права от соответствующего сотрудничества в области гражданского процесса. Действительно, законодательство ЕС, касающиеся правового сотрудничества по уголовным делам, регулирует не только отношения, связанные с рассмотрением трансграничных дел, но и любые другие отношения, которые с точки зрения законодателя нуждаются в дополнительных правовых гарантиях.

С учетом сказанного, гармонизацию уголовно-процессуального законодательства в ЕС можно определить как законодательную деятельность ЕС по установлению минимальных правил, касающихся отдельных аспектов

---

[730] Сорокина Е.М. Гармонизация уголовно-процессуального законодательства в Европейском Союзе. 12.00.10 – «Международное право; Европейское право». Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2016. С. 11.

уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемой в государствах-членах ЕС.

На сегодняшний момент в сфере гармонизации уголовно-процессуальных норм наибольшее развитие получило направление, связанное с установлением минимальных гарантий для участников уголовного. При этом в рамках данного направления отчетливо прослеживается две группы норм: нормы, направленные на усиление процессуальных гарантий подозреваемых и обвиняемых (подпункт b части 2 статьи 82) и нормы, обеспечивающие процессуальные гарантии для жертв преступлений (подпункт c части 2 статьи 82).

В сентябре 2009 года Совет утвердил дорожную карту по усилению процессуальных прав подозреваемых и обвиняемых в уголовном процессе[731]. А в июне 2011 года Совет утвердил дорожную карту по усилению процессуальных прав и защите жертв преступлений в уголовном процессе[732].

Обе дорожные карты предусматривали перечень мероприятий, направленных на обеспечение предоставления соответственно подозреваемым, обвиняемым и жертвам преступлений определенных процессуальных прав[733]. На сегодняшний Совет и Парламент принял целый ряд нормативно-правовых актов, которые предусматривают реализацию большинства мероприятий, заложенных в обеих программах.

В частности, в области защиты прав подозреваемых и обвиняемых был принят целый ряд законодательных актов: директива № 2010/64/EU о праве на перевод в уголовном процессе[734]; директива № 2012/13/EU о праве на информацию в уголовном процессе[735]; директива № 2013/48/EU о праве на доступ к адвокату в уголовном процессе и при производстве по европейскому ордеру на арест, а также о праве сообщить третьим лицам о своем лишении свободы, на

[731] Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (Text with EEA relevance) OJ C 295, 4.12.2009, p. 1–3
[732] Resolution of the Council of 10 June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings. OJ C 187, 28.6.2011, p. 1–5
[733] Сорокина Е.М.Правовые основы компетенции Европейского союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия на современном этапе//Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7 (56). С.203.
[734] Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings OJ L 280, 26.10.2010, p. 1–7
[735] Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10

общение с третьими лицами и консульством во время лишения свободы[736]; директива № 2016/343/EU об усилении некоторых аспектов принципа презумпции невиновности и права присутствия в судебном заседании[737]; директива № 2016/800/EU о процессуальных гарантиях несовершеннолетних, являющихся подозреваемыми или обвиняемыми в уголовном процессе[738]; директива № 2016/1919/EU о юридической помощи подозреваемым и обвиняемым в уголовном процессе и лицам, в отношении которых выдан европейский ордер на арест[739].

В области защиты прав потерпевших следует выделить две группы нормативно-правовых актов: специальные и межотраслевые.

К специальным актам следует отнести те директивы, которые регулируют отношения в области уголовно-процессуальной деятельности и направлены на защиту прав потерпевших. К указанной группе следует отнести принятую в соответствии с дорожной картой 2011 года директиву, устанавливающую минимальные стандарты прав, поддержки и защиты жертв преступлений[740].

С указанной директивой связано получившее широкую известность дело Пупино (Pupino Case)[741]. Данное дело касалось интерпретации ранее действовавшего рамочного решения, принятого в рамках третьей опоры ЕС. В указанном деле Суд ЕС сформулировал правило, согласно которому государства-члены ЕС должны применять свое национальное законодательство таким образом, чтобы это позволяло достичь целей, предусмотренных в правовых актах Союза по вопросам правового сотрудничества по уголовным делам. Иными

---

[736] Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty OJ L 294, 6.11.2013, p. 1–12

[737] Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings OJ L 65, 11.3.2016, p. 1–11

[738] Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings OJ L 132, 21.5.2016, p. 1–20.

[739] Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings OJ L 297, 4.11.2016, p. 1–8.

[740] Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73

[741] Case C-105/03. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2005. Criminal proceedings against Maria Pupino. Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Firenze - Italy. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0105 (дата обращения: 20.10.2018)

словами, Суд признал обязательность рамочных решений, тем самым приравняв рамочные решения, принимаемые в рамках третьей опоры, к директивам, которые принимаемых в рамках первой опоры.

Кроме того, к специальным актам следует также отнести директиву, касающуюся компенсации жертвам преступлений, принятую в 2004 году в рамках первой опоры[742].

К межотраслевым актам относятся директивы, которые направлены на гармонизация как уголовно-правовых, так и уголовно-процессуальных норм в части защиты жертв преступлений. К указанной группе можно отнести, к примеру, директиву о борьбе с торговлей людьми[743], а также директиву о борьбе с сексуальным насилием и сексуальной эксплуатацией детей[744], которые содержат в себе как нормы по гармонизации уголовного права (часть 1 статьи 83 ДФЕС), так и нормы, направленные на защиту жертв преступлений, относящиеся к сфере уголовно-процессуального права (часть 2 статьи 82 ДФЕС).

§4.3. Правовое регулирование европейских ордеров (европейский ордер на арест, европейский ордер на производство следственных действий, европейский ордер на защиту)

В предыдущем параграфе было отмечено то, что особое место в системе мер, направленные на реализацию принципа взаимного признания судебных решений, занимает институт Европейских ордеров, который выступает в качестве одного из ключевых компонентов правового сотрудничества в уголовно-процессуальной сфере.

---

[742] Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims Official Journal L 261, 6.8.2004, p. 15–18

[743] Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. OJ L 101, 15.4.201

[744] Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA. OJ L 335, 17.12.2011, p. 1–14.

Европейский ордер представляет собой принятое национальным судом решение, которое подлежит применению на территории всего Союза, таким образом, имея общесоюзный характер.

К настоящему моменту законодательство ЕС предусматривает три вида Европейских ордеров: Европейский ордер на арест (ЕОА); Европейский ордер на производство следственных действий (ЕОСД); Европейский ордер на защиту (ЕОЗ).

Указанные виды Европейских ордеров возникли в различное время и имеют различную степень распространения в правоприменительной практике.

Европейский ордер фактически замещает собой традиционные формы международного правового сотрудничества по уголовным делам, такие как запросы о правовой помощи, запросы об экстрадиции и т.д. Тем самым он значительно повышает эффективность международного сотрудничества по борьбе с преступностью.

Закрепление в правовой системе ЕС такого института как Европейский ордер является результатом имплементации принципа взаимного признания судебных решений, провозглашенного по результатам саммита Европейского Совета в Тампере.

При этом институт Европейского ордера представляет собой наивысшую степень имплементации принципа взаимного признания судебных решений, фактически приравнивая процедуру исполнения процессуальных решений в масштабах всего Союза с аналогичной процедурой на национальном уровне.

Несмотря на то, что все три вида Европейских ордеров имеют общую правовую природу и общие истоки, тем не менее, каждый из них имеет свои предпосылки и свой путь имплементации в правовую систему ЕС.

Европейский ордер на арест.

Закрепление в правовой системе ЕС Европейского ордера на арест непосредственно вытекает из идеи создания в рамках ЕС т.н. «единого Европейского пространства для экстрадиции» (Single European legal area for extradition), предусмотренного в программе по имплементации принципа

взаимного признания судебных решений по уголовным делам (п. 2.2.1.)[745]. Указанная идея, заложенная в программе, явилась толчком для начала работы Европейской Комиссии по разработке нового механизма судебного сотрудничества по уголовным делам, которое будет играть ключевую роль в борьбе с трансграничной преступностью в ЕС[746].

Серьезное ускорение для принятия политического решения о создании системы Европейского ордера на арест придал террористический акт в Нью-Йорке 11 сентября 2001 года[747].

Правовой основой Европейского ордера на арест явилось рамочное решение от 13.06.2002 г. № 2002/584/JHA[748], которое подлежало применению с 01 января 2004 года. В феврале 2009 года были внесены изменения в рамочное решение № 2002/584/JHA в части основания для отказа в выдачи лица для исполнения приговора, принятого в отсутствии обвиняемого[749].

Согласно статье 1 рамочного решения № 2002/584/JHA Европейский ордер на арест представляет собой выданное государством-членом судебное решение в целях задержания и передачи другому государству-члену разыскиваемого лица для осуществления уголовного преследования либо для исполнения наказания или меры безопасности, связанных с лишением свободы.

Учреждение Европейского ордера на арест явилось поистине революционным шагом, поскольку он фактически разрушал границы между правовыми системами различных государств. Поэтому не удивительно, что на тот момент данный инструмент имел целый ряд противников. При этом противники

---

[745] Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters (2001/C12/02)// OJ C 012 ,15/01/2001 P. 0010 – 0022

[746] Joanna Apap and Sergio Carrera Judicial Cooperation in Criminal Matters: European Arrest Warrant a good testing Ground for mutual recognition in the enlarged EU? CEPS POLICY BRIEF NO. 46/FEBRUARY 2004. URL: http://aei.pitt.edu/6476/1/1096.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[747] Энтин М.Л.В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004-2005 годах. – СПб, 2006. С. 152.

[748] Council Framework Decision No 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statement made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, OJ L 190 ,18/07/2002 P. 0001 – 0020.

[749] Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial. OJ L 81, 27.3.2009, p. 24–36

Европейского ордера на арест использовали различные способы борьбы с ним, включая механизмы судебного контроля.

Наибольшую известность получило дело, инициииированное Ассоциацией «Юристы мира» (Advocaaten voor de Wereld), которая обратилась в Бельгийский арбитражный суд с заявлением об оспаривании национального акта, принятого в рамках имплементации рамочного решения № 2002/584/JHA. Бельгийский арбитражный суд направил в суд ЕС преюдициальный запрос, содержащий ряд вопросов, касающихся применения указанного рамочного решения.

В частности, заявители посчитали то, что Совет, принимая рамочное решение № 2002/584/JHA, избрал неверную форму правового регулирования, поскольку указанные вопросы должны регулироваться конвенцией, а не рамочным решением.

С учетом поставленных вопросов суду ЕС фактически пришлось рассмотреть вопрос о соответствии Европейского ордера на арест первичному праву ЕС.

В рамках рассмотрения дела Суд пришел к выводу о том, что Совет правильно выбрал рамочное решение в качестве правового инструмента для введения Европейского ордера на арест в рамках политики по гармонизации национального законодательства[750] (подпункт b части 2 статьи 34 ДЕС в редакции Ниццкого договора). Суд ЕС также сформулировал позицию, согласно которой институт ордера на арест вытекает из политики по гармонизации национальных правил, касающихся правового сотрудничества по уголовным делам, главным образом, связанных с выдачей лиц.

Основная идея Европейского ордера на арест состояла в том, что заменить между государствами-членами ЕС традиционную процедуру экстрадиции на процедуру выдачи (передачи), осуществляемой напрямую между

[750] Case C-303/05. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 May 2007. Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad. Reference for a preliminary ruling: Arbitragehof - Belgium. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62005CJ0303 (дата обращения 31.10.2018)

правоохранительными органами[751]. Система выдачи лиц для привлечения к уголовной ответственности фактически разрушают национальные границы в юридической сфере.

Принимая во внимание правовую природу рамочного решения, следует отметить то, что введение в действие данного механизма требует принятия соответствующего законодательства на национальном уровне. Таким образом, правовая основа Европейского ордера на арест состоит из двух уровней: союзного в виде упомянутого рамочного решения и национального, представленного соответствующими национальными уголовно-процессуальными актами[752].

Иными словами, в данном случае речь идет о двухступенчатой системе законодательства, регулирующего вопросы выдачи Европейского ордера на арест, а также иных аспектов правового сотрудничества по уголовным делам.

Европейский ордер на арест представляет собой универсальный механизм, заменившей собой институт экстрадиции между государствами-членами ЕС во всех его аспектах, при этом он не ограничен какими-либо видами преступлений, а также гражданством лица, подлежащего выдаче[753].

Более того, государства-члены не вправе отказывать в выдаче по причине того, что лицо, в отношении которого выдан ордер, является гражданином запрашиваемого государства. Таким образом, ЕС удалось преодолеть традиционный конституционный принцип, согласно которому государства отказываются от выдачи собственных граждан[754].

В этой связи необходимо упомянуть судебное решение Федерального Конституционного суда ФРГ, анализ которого был дан в работе проф. Н.А.

---

[751] Joanna Apap and Sergio Carrera Judicial Cooperation in Criminal Matters: European Arrest Warrant a good testing Ground for mutual recognition in the enlarged EU? CEPS POLICY BRIEF NO. 46/FEBRUARY 2004.URL: http://aei.pitt.edu/6476/1/1096.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[752] Об имплементации механизма Европейского ордера на арест на национальном уровне см.: Бирюков П.Н. Признание в праве ЕС иностранных судебных решений по уголовным делам (опыт Испании) //Московский журнал международного права. - № 4. 2016. с. 63-72; Ключников, А. Ю. Исполнение европейского ордера на арест в Германии //Российский судья. – 2017. – № 5. С. 53 – 57.

[753] Klimek L. European Arrest Warrant. Springer, 2015. P. 56

[754] См. Чекотков, А.Ю. Европейские ордеры на арест и на производство следственных действий: проблемы реализации и тенденции развития : авторфе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.Ю. Чекотков. – М., 2016.

Сафарова[755]. В своем решении от 18 июля 2005 года[756] Федеральный Конституционный суд признал то, что германское законодательство об имплементации рамочного решения № 2002/584/JHA нарушает нормы немецкой Конституции, ограничивающей экстрадицию собственных граждан.

Как было отмечено выше Европейский ордер на арест выносится в форме судебного решения (judicial decision), из чего можно сделать вывод о том, что полномочия по выдаче Европейского ордера на арест возложены на национальные судебные органы. Вместе с тем, понятие «судебное решение» (judicial decision) явилось предметом толкования со стороны Суда ЕС. В частности, Суд указал на то, что, поскольку прокуратура является органом государства-члена, ответственным за отправление уголовного правосудия, решение такого органа должно рассматриваться как судебное решение по смыслу статьи 8 (1) (c) рамочного решения № 2002/584/JHA (п. 34 решения Суда ЕС)[757]. Более того, Суд посчитал, что такая трактовка понятия «судебное решение» уместна для ращличных положений рамочного решения № 2002/584/JHA, где используется данное понятие (п. 33 решения Суда ЕС). Таким образом, круг органов, уполномоченных на выдачу Европейского ордера на арест, не ограничивается только национальными судами.

Согласно статье 2 рамочного решения № 2002/584/JHA основанием для выдачи Европейского ордера на арест служит совершение подозреваемым лицом деяния, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, верхний предел которого составляет не менее 12 месяцев (ст. 2 рамочного решения).

Европейский ордер на арест подлежит исполнению по месту нахождения подозреваемого лица, при этом окончательный вопрос о выполнении процессуального действия по задержанию лица решается судом запрашиваемого

---

[755] Сафаров Н.А. Европейский ордер на арест в механизме правового регулирования по уголовным делам стран – членов Европейского Союза // Правоведение. – 2007. - № 1. С. 93 – 111. С. 105.

[756] Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005. 2BvR 2236/04. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/07/rs20050718_2bvr223604.html (дата обращения 31.10.2018)

[757] Case C-453/16 PPU. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 10 November 2016. Openbaar Ministerie v Halil Ibrahim Özçelik. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62016CJ0453(дата обращения 31.01.2019)

(исполняющего) государства. По общему правилу вопрос о выдачи должен быть решен в течение 60 дней с момента ареста, в исключительных случаях такой срок может быть продлен еще на 30 дней. При этом в случае согласия задержанного лица на выдачу, такой вопрос должен быть решен в пределах 10 дней после получения такого согласия.

Рамочное решение устанавливает две группы оснований, при наличии которых суд запрашиваемого государства вправе отказаться от исполнения Европейского ордера на арест.

Первая группа включает в себя безусловные основания, прямо закрепленные в статье 3 рамочного решения № 2002/584/JHA:

- если преступление, являющееся основанием для выдачи ордера, подпадает под действие амнистии;
- если лицо, в отношении которого выдан ордер на арест, уже осуждено за совершение того же самого преступления либо истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности;
- если лицо, в отношении которого выдан ордер на арест, не достигло возраста уголовной ответственности согласно законодательству запрашиваемого государства.

Вторая группа представлена факультативными основаниями для отказа в исполнении Европейского ордера на арест (статьи 4, 4a). К таким основаниям, в частности, относятся случаи, когда лицо, в отношении которого выдан ордер, уже привлечено к ответственности в запрашивающем государстве. Кроме того, судебный орган запрашиваемого государства вправе отказать в выдаче лица для исполнения приговора, вынесенного в отсутствии обвиняемого (статья 4a). Указанная норма явилось предметом судебного контроля в рамках преюдициального запроса Испанского конституционного суда (Case C-399/11, Stefano Melloni)[758]. В рамках данного дела суду ЕС надлежало фактически решить вопрос о праве государства, которое придерживается более высоких стандартов

[758] Case C-399/11. Judgment of the Court (Grand Chamber), 26 February 2013.Stefano Melloni v Ministerio Fiscal.Request for a preliminary ruling from the Tribunal Constitucional (Spain). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62011CJ0399

прав человека по сравнению с Хартией об основных правах (статья 53), ставить исполнение Европейского ордера на арест в зависимость от соблюдения запрашивающим государством указанных стандартов. В своем решении Суд ЕС, проанализировав положения статьи 53 Хартии об основных правах, статьи 4а Рамочного решения № 2002/584/JHA, а также соответствующие положения национального законодательства, пришел к выводу о том, что государства-члены ЕС не вправе использовать положения статьи 53 Хартии, а также свои национальные стандарты в качестве предлога для неисполнения Европейского ордера на арест. Иными словами, суд ЕС фактически подтвердил примат права ЕС над национальным правом в области правового сотрудничества по уголовным делам[759].

Отдельное внимание заслуживает вопрос о соблюдении принципа двойного вменения, согласно которому лицо может быть выдано лишь в случае, если деяние, в совершении которого оно подозревается, является преступным как в запрашиваемом (исполняющем), так и в запрашивающим государстве.

Требование о двойной криминализации деяния обосновывается, во-первых, природой государственного суверенитета, во-вторых, принципом взаимности в межгосударственных отношениях, и в третьих, выдача лица не должна нарушать принцип neulla poena sine lege, т.е. нет наказания при отсутствии криминализации деяний[760].

В силу статьи 2 рамочного решения принцип двойного вменения не применяется в отношении целого ряда наиболее опасных видов преступлений, за совершения которых согласно законодательству запрашиваемого государства предусмотрена ответственность в виде лишения свободы на срок три года и выше.

---

[759] Fichera, Massimo, Sketches of a Theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice (August 15, 2015). M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 34-55. P. 47

[760] Соколов И. С. Принцип двойной криминализации деяния («двойного вменения») применительно к Европейскому ордеру на арест // ЕврАзЮж. 2011. № 11 (42). С. 33

Главное достижение введения Европейского ордера на арест состоит в том, что он «позволил перевести процедуру выдачи из политической плоскости в правовую»[761].

Кроме того, практика применения Европейского ордера на арест показала то, что нередко суды слишком часто применяли данный инструмент, даже в тех случаях, когда необходимость в этом отсутствовала. В частности, суды выдавали Европейский ордер на арест по малозначительным делам, хотя по своей сути он является инструментом по борьбе с организованной транснациональной преступностью. При этом идея Европейского ордера на арест заключается в том, что он выступает в качестве одного из возможных инструментов, соответственно правоприменительный орган не обязан его использовать во всех случаях, когда имеются для этого основания, в конечно итоге, выдача ордера представляет собой право, а не обязанность суда.

В связи с этим Европейская комиссия в своем отчете[762] об имплементации рамочного решения № 2002/584/JHA обратила внимание правоприменительных органов на необходимость соблюдения принципа пропорциональности (the principle of proportionality). Суть указанного принципа состоит в том, что решение о выдаче Европейского ордера на арест должно соответствовать тяжести совершенного преступления и степени его общественной опасности.

С момента введения в действия Европейский ордер на арест постоянно подвергается критике со стороны различных общественных организаций, поскольку указанный механизм должен основывается на высоком уровне между государствами-членами ЕС, которое пока еще не достигнуто.

Передавая гражданина своего государства правоохранительной системе другой страны, судья должен быть абсолютно уверен в том, что расследование и судебное разбирательство в отношении указанного гражданина будет

---

[761] Войников В.В. Правовое сотрудничество по уголовным делам в рамках Европейского союза// Вестник Балтийского Федерального университета им. И. Канта. Вып. 9 Сер. Экономические и юридические науки. – Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2011, С. 102

[762] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council framework decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels 11.4.2011 COM (2011) 175 final: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0175 (дата обращения: 15.10.2018)

осуществлено в строгом соответствии с действующим национальным законодательством и нормами международного права. Вместе с тем, так происходит не всегда, практике известны случаи нарушения со стороны государств-членов фундаментальных прав при реализации института ордера на арест[763]. Формально право ЕС не устанавливает обязанность государств-членов доверять друг другу, однако доверие вытекает из самого факта членства в ЕС. По вопросу межгосударственного доверия в рамках Европейского ордера на арест сформирована позиция суда ЕС, согласно которой принцип взаимного признания, на котором основывается Европейская система ордеров на арест, основан на взаимном доверии между государствами-членами в том, что их правовые системы способны обеспечить эквивалентную и эффективную защиту основных прав, признанных на уровне ЕС, с тем, чтобы в рамках правовой системы запрашивающего государства, лицо, в отношении которого выдан ордер, могло воспользоваться любыми средствами правовой защиты (дело C-168/13)[764].

В рамках другого дела (C-404/15 and C-659/15) суд ЕС сформулировал правило, согласно которому при наличии сомнений в том, что условия содержания заключенных в запрашивающем государстве не соответствуют фундаментальным правам, суд исполняющего государства вправе приостановить процедуру выдачи и потребовать от запрашивающего государства дополнительную информацию, подтверждающую наличие соответствующей защиты фундаментальных прав[765]. Таким образом, суд ЕС признал возможность ограничения в исключительных случаях действия принципов взаимного признания судебных решений и взаимного доверия между государствами-

[763] См. Koen Bovend'Eerdt, 'The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice? 32(83) Utrecht Journal of International and European Law 112 (2016) p.112–121

[764] Case C-168/13 PPU. Judgment of the Court (Second Chamber), 30 May 2013. Jeremy F. v Premier minister (par. 50) Request for a preliminary ruling from the Conseil constitutionnel. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0168 (дата обращения: 15.10.2018)

[765] Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 April 2016. Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen. Reference for a preliminary ruling. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0404 (дата обращения: 20.10.2018)

членами (п. 82 Решения). Иными словами, в данном случае суд ЕС признал то, что взаимное доверие между государствами-членами ЕС не является безусловным[766].

Сравнивая решения суда ЕС по двум указанным выше делам (дело С-168/13 и объединенное дело С-404/15 С-659/15) нетрудно заметить то, что позиции судов отличаются друг от друга. В первом случае (дело С-168/13) суд исходил из непоколебимости принципа взаимного доверия между государствами-членами, а во втором случае (объединенное дело С404/15 С-659/15) применение принципа взаимного доверия может быть ограничено.

Европейский ордер на производство следственных действий.

Необходимость введение специального ордера на получение доказательств также вытекала из Заключительного документа саммита Европейского совета в Тампере. Исходя из пункта 36 Заключительного документа Европейского Совета принцип взаимного признания должен также применяться к ордерам, выдаваемым на досудебных стадиях и направленным на обеспечение получения компетентным органам доказательств.

Реализация принципа взаимного признания судебных решений применительно к ордерам на получение доказательств и осуществления иных следственных действий прошло несколько этапов.

На первом этапе была создана нормативно-правовая база, регулирующая вопросы признания и исполнения на территории одного государства-члена национальных ордеров, выданных на территории другого государства. Иными словами, такой механизм предусматривал возможность упрощенного признания и исполнения национальных процессуальных актов, принятых на территории другого государства-члена. О развитии указанной нормативно-правовой базы речь шла в предыдущем параграфе.

Второй этап характеризовался созданием принципиально нового механизма получения доказательств, имеющего аналогичную правовую природу с Европейским ордером на арест.

---

[766] Koen Bovend'Eerdt, 'The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice? 32(83) Utrecht Journal of International and European Law 112 (2016). P. 117.

В декабре 2008 года Совет принял рамочное решение о Европейском ордере на получение доказательств[767].

Европейский ордер на получение доказательств имел общесоюзный характер и подлежал исполнению на территории всего Союза.

Однако принятие данного механизма не являлось конечным звеном в процессе реализации принципа взаимного признания судебных решений применительно к деятельности по собиранию доказательств. Следует отметить то, что Европейский ордер на получение доказательств изначально рассматривался как временный инструмент, обладающий достаточно ограниченной сферой применения и который в перспективе должен будет преобразован в универсальный механизм, заменяющий в рамках ЕС стандартную процедуру оказания взаимной правовой помощи в рамках[768].

Таким образом, принятие рамочного решения о Европейском ордере на арест следует рассматривать как первую фазу второго этапа реализации принципа взаимного признания судебных решения для целей получения доказательств по уголовным делам.

В рамках второй фазы второго этапа необходимо было создать универсальный механизм, который мог бы заменить собой стандартную процедуру оказания правовой помощи по уголовным делам.

Согласно пункту 3.1.1. Стокгольмской программы развития ПСБП, принятой в декабре 2009 года[769] Европейский совет признал необходимым продолжить создание всеобъемлющей системы для получения доказательств, основанный на принципе взаимного признания судебных решений. В этой связи Европейский Совет призвал Комиссию разработать новые правовые инструменты обирания доказательств по трансграничным уголовным делам, которые бы

---

[767] Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters Official Journal L 350, 30.12.2008, p. 72–92

[768] Proposal for a Council Framework decision on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, COM (2003) 688 final 2003/0270(CNS). URL: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-688-EN-F1-1.Pdf (дата обращения 31.08.2017)

[769] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. Official Journal C 115 of 4.5.2010.

заменили собой существующие механизмы, включая механизм Европейского ордера на получение доказательств.

Новый механизм должен был охватывать практические все сферы уголовно-процессуальной деятельности по собиранию доказательств, и фактически заменить собой традиционную форму правовой помощи.

В 2010 году Комиссия подготовила проект директивы о Европейском ордере на производство следственных действий (European Investigation Order (EIO)[770]. Спустя четыре года была принята директива № 2014/41/EU от 3 апреля 2014 года[771].

Согласно положениям директивы № 2014/41/EU (статья 1) Европейским ордером на производство следственных действий (далее – ЕОСД) признается процессуальное решение компетентного органа одного государства члена (запрашивающее государство), предусматривающее проведение на территории другого государства-члена (исполняющее государство) одного или нескольких следственных действий по получению доказательств

ЕОСД охватывает производство всех процессуальных действий, за исключением создания объединенных следственных бригад и процесса собирания доказательств в рамках деятельности указанных бригад. Как было отмечено выше, порядок создания и деятельности объединенных следственных бригад по-прежнему регламентируется Конвенцией об оказании правовой помощи по уголовным делам 2000 года.

При этом ЕОСД может быть выдан как в рамках уголовного процесса, так и в рамках производства по делам об административных и иных правонарушений.

ЕОСД подлежит обязательному исполнению и не нуждается в каком либо дополнительном подтверждении со стороны исполняющего государства.

---

[770] Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters 2010/0817 (COD) URL: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EEW/2010_PROPEUInvOrderCrimMat.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[771] Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters OJ L 130, 1.5.2014, p. 1–36

В силу Директивы № 2014/41/EU исполняющее государство имеет ограниченные основания, позволяющие ему отказать в признании и исполнении ЕОСД.

При исполнении ЕОСД принцип двойного вменения не подлежит применению к целому ряду виду преступлений, указанных в приложении к директиве № 2014/41/EU.

В соответствии с частью 2 статьи 9 Директивы № 2014/41/EU установлено общее правило, согласно которому ЕОСД должен быть исполнен в соответствии с формальностями и процедурой, указанными органом, выдавшим ордер. Данное правило означает то, что по общему правилу компетентный орган исполняющего государства обязан провести именно то следственное действие, которое указано в ордере и в соответствии с правилами, установленными в стране, в которой выдан ордер.

Указанное правило получило название *forum regit actum*, согласно которому государство-член ЕС обязано выполнить запрос в соответствии с формальностями и процедурой, применяемой в запрашивающей стране. Использование данного принципа ориентировано на то, чтобы исключить возможность возникновения ситуации, при которой доказательство, полученное в исполняющем государстве в соответствии с его законодательством, не оказалось недопустимым в запрашивающей стране[772].

Введение данного принципа является свидетельством высокого уровня интеграции в рамках ЕС, поскольку в соответствии со сложившейся международной практикой при исполнении запрос исполняющее государство руководствуется своим законодательством (*locus regit actum*).

При этом директива устанавливает три исключения из указанного правила. Согласно статье 10 Директивы № 2014/41/EU компетентный орган исполняющего государства вправе осуществить иное следственное действие, чем то, которое предусмотрено в ЕОСД в трех случаях:

---

[772] G. Vermeulen & W. De Bondt Justice, Home Affairs and Security. European and international institutional and policy development. Antwerp-Apeldoorn, Maklu, 2017. P. 130

- следственное действие, указанное в ЕОСД, не предусмотрено в законодательстве исполняющего государства,
- следственное действие, указанное в ЕОСД, не может быть проведено по аналогичным делам в исполняющем государстве,
- компетентный орган исполняющего государства придет к выводу о том, что аналогичный результат может быть достигнут путем проведения иного следственного действия, проведение которого потребует меньше затрат.

Иными словами, в указанных выше случаях исполняющее государство может руководствоваться принципом *locus regit actum.*

Возможность со стороны запрашивающего государства совершения иного следственного действия, нежели указано в запросе, в некоторых источниках получило название «компенсационный механизм» (compensation mechanism)[773]. Таким образом, положения статей 9 и 10 директивы № 2014/41/EU свидетельствуют об использовании сразу двух принципов определения процессуального законодательства при исполнении ЕОСД – принцип *locus regit actum* (процедура определяется местом производства процессуального действия) и принцип *forum regit actum* (процедура определяется местом нахождения суда запрашивающего государства)[774].

ЕОСД принимается уполномоченным органом по унифицированной форме (приложение А к директиве № 2014/41/EU). Компетентный орган исполняющего государства обязан признать и исполнить ЕОСД в таком же порядке и в соответствии с теми же процедурами, как если бы данный ордер был выдан от имени другого правоохранительного органа того же государства. Таким образом, обеспечивается отсутствие различного подхода со стороны правоприменительного органа к исполнению ЕОСД, с одной стороны, и к

[773] Ruggeri, Stefano. "Introduction to the Proposal of a European Investigation Order: Due Process Concerns and Open Issues" //Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe. Developments in EU Legislation and New Challenges for Human Rights-Oriented Criminal Investigations in Cross-border Cases. Springer International Publishing, 2014. P.11.

[774] Чекотков А.Ю. Европейский ордер на производство следственных действий: юридическая необходимость или политическая целесообразность? //Государство и право. 2016. № 11. с. 107.

исполнению аналогичных ордеров, выданных национальными правоохранительными органами, с другой.

Введение ЕОСД, несомненно, существенно упрощает трансграничный механизм собирания доказательств в рамках ЕС, что дает основание для появления в политическом лексиконе ЕС нового термина – свобода передвижения доказательств (Free Movement of evidence)[775].

Необходимо отметить то, что введение ЕОСД предполагало замену механизма Европейского ордера на получение доказательств. Однако в тексте директивы № 2014/41/EU не содержится положений, предусматривающих отмену рамочного решения о Европейском ордере на получение доказательств. Указанный нормативно-правовой акт был отменен только в 2016 году[776].

ЕОСД подлежит применению в отношениях между 26 государствами-членами, Дания и Ирландия в указанном механизме участия не принимает. Указанные два государства по-прежнему могут использовать механизм Европейского ордера на получение доказательств, а также инструменты, предусмотренные Конвенцией о правовой помощи по уголовным делам.

Европейский ордер на защиту.

Европейский ордер на защиту (далее – ЕОЗ) (European protection order (EPO) представляет собой третий вид Европейских ордеров, имеющих общесоюзный характер.

Согласно пункту 2.3.4. Стокгольмской программы развития ПСБП, принятой в декабре 2009 года[777] Европейский совет призвал Комиссию и государства-члены изучить вопрос об улучшении законодательства в области защиты жертв преступлений. Кроме того, в силу пункта 3.1.1 Европейский Совет признал необходимым предоставить жертвам преступлений специальные меры защиты, имеющие действие на территории всего Союза. В декабре 2011 года

[775] Klimek, Libor Free Movement of evidence in criminal Matters in the EU//The Lawyer Quarterly. Vol 2, No 4 (2012). URL: https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/issue/archive (дата обращения: 30.10.2018)
[776] Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. OJ L 26, 2.2.2016, p. 9–12
[777] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. OJ C 115 of 4.5.2010.

Совет и Парламент приняли директиву № 2011/99/EU о Европейском ордере на защиту[778].

В соответствии со статьей 2 директивы № 2011/99/EU ЕОЗ означает решение, принятое судом или иным органом одного государства-члена (запрашивающее государство) о применении мер защиты, на основе которого компетентный орган другого государства-члена (исполняющее государство) принимает любую надлежащую меру или меры в соответствии со своими национальным законодательством в целях продолжения осуществления защиты охраняемого лица. При этом условием принятия ЕОЗ является то, что меры защиты уже были приняты на территории запрашивающего государства (статья 5 директивы № 2011/99/EU).

Таким образом, основная идея данного механизма состоит не в том, чтобы ввести новые меры защиты, а в том, чтобы обеспечить сохранение уже действующих специальных мер защиты, принятых в одном государстве-члене ЕС в отношении физического лица в случае его переезда на территорию другого государства-члена ЕС.

Иными словами, если лицо, пользующееся защитой в соответствии с законодательством одного государства, принимает решение о переезде в другое государство, то компетентный орган первого государства (запрашивающего государства) выдает ЕОЗ с тем, чтобы обеспечить сохранение защитных мер на территории второго государства (исполняющего государства).

Директива № 2011/99/EU устанавливает перечень защитных мер, которые могут быть установлены в соответствии с ЕОЗ. Проф. Бирюков П.Н. справедливо отмечает то, что указанный перечень имеет исчерпывающий характер, при этом национальное законодательство может содержать и иные виды защитных мер[779].

ЕОЗ не получил большого распространения в ЕС. Согласно данным Европейского парламента, несмотря на активное перемещение через внутренние

---

[778] Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order OJ L 338, 21.12.2011, p. 2–18.

[779] Бирюков П.Н. Европейский защитный ордер//Академический юридический журнал. 2017. - № 1. С. 38-45. С. 40.

границы ЕС граждан, пользующихся защитой со стороны государства, по состоянию на сентябрь 2017 года было выдано всего семь ордеров[780].

Директива № 2011/99/EU выступает в качестве одного из элементов в системе правовых мер по защите жертв преступлений.

В предыдущем параграфе отмечалось то, что в системе правового регулирования ЕС по вопросам защиты жертв преступлений следует выделять две группы нормативно-правовых актов: специальные и межотраслевые.

Директива о ЕОЗ относится к специальным инструментам по защите жертв преступлений. Помимо данной директивы к специальным актам следует отнести директиву № 2012/29/EU, устанавливающую минимальные стандарты прав, поддержки и защиты жертв преступлений[781].

Указанные директивы объединяют общие цели и общая сфера регулирования, оба нормативно-правовых акта направлены на защиту жертв преступлений или иных лиц, кроме того, оба акта регулируют отношения в уголовно-процессуальной сфере. Вместе с тем, директива № 2011/99/EU устанавливает общесоюзный инструмент защиты участников уголовного судопроизводства, а директива № 2012/29/EU устанавливает минимальные стандарты защиты жертв преступлений.

При этом в соответствии со статьей 2 директивы № 2011/99/EU к защищаемому лицу относится любое физическое лицо, в отношении которого применяются защитные меры в соответствии с законодательством запрашиваемого государства. Иными словами, рассматриваемая директива регулирует отношения, связанные с защитой любых лиц, а не только жертв преступлений.

Необходимо отметить то, что рассматриваемая директива № 2011/99/EU регулирует отношения исключительно в уголовно-правовой сфере и направлена

---

[780] European Protection Order Directive 2011/99/EU European Implementation Assessment. EPRS. European Parliamentary Research Service Ex-Post Evaluation Unit PE603.272-September, 2017. URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf (дата обращения: 20.10.2018)

[781] Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA OJ L 315, 14.11.2012, p. 57–73

на защиту от противоправных действий уголовного характера. Порядок взаимного признания и исполнения мер защиты по гражданским делам регулируется Регламентом № 606/2013 «О взаимном признании мер защиты по гражданским делам»[782].

Оба указанных инструмента можно рассматривать в качестве элементов единого механизма защиты физических лиц в масштабах всего Союза. Более того, оба нормативно-правовых акта вступили в законную силу одновременно, с 11 января 2015 года. Основное значение указанных инструментов состоит в том, чтобы лица, нуждающиеся в защите, имели бы возможность получать такую защиту на основании решений компетентных органов, действующих на территории всего Союза.

Субъектный состав обоих инструментов различен. Директива № 2011/99/EU действует на территории всех стран, кроме Дании и Ирландии. В то время как регламент № 606/2013 не распространяется только на территорию Дании.

§4.4. Правовое сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС

В первичном праве ЕС правовому сотрудничеству по гражданским делам посвящена глава 3 раздела V части третьей ДФЕС, которая состоит из одной статьи 81. Вместе с тем, несмотря на лаконичные положения, содержащиеся в первичном праве, в области правового сотрудничества по гражданским делам сформирована целостная система нормативно-правовых актов, регулирующих достаточно широкий круг правоотношений.

Согласно статье 81 ДФЕС Союз развивает правовое сотрудничество по гражданским делам, имеющим трансграничный характер, на основе принципа

[782] Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters. OJ L 181, 29.6.2013, p. 4–12

взаимного признания судебных и внесудебных решений.

Анализ указанной нормы позволяет нам сделать вывод о том, что сфера действия норм права ЕС, касающихся правового сотрудничества по гражданским делам, ограничена только делами, имеющими трансграничный эффект. Иными словами, нормы права ЕС формально не затрагивают процессуальные отношения, лишенные иностранного элемента.

Вместе с тем, до настоящего времени вопрос о сфере действия законодательства, касающегося правового сотрудничества по гражданским делам в рамках ЕС, нельзя считать закрытым. Так, по мнению Евы Сторскрубб (Eva Storskrubb) в развитии законодательства ЕС о правовом сотрудничестве по гражданским делам проявляется конфликт между двумя точками зрения относительно сферы его применения: узкая (ограничительная) и широкая (расширительная). Согласно первой позиции право ЕС должно охватывать только вопросы, связанные с трансграничным рассмотрением гражданских дел, в соответствии с расширительной трактовкой право ЕС может регулировать отношения, связанные с гармонизацией некоторых аспектов национального гражданского процессуального законодательства[783].

В указанном вопросе отчетливо проявляется принципиальное отличие между правовым сотрудничеством по гражданским и по уголовным делам. В сфере уголовного процесса политика ЕС охватывает как трансграничный элемент уголовной юстиции, так и национальное уголовно-процессуальное право в части установления минимальных гарантий. В области правового сотрудничества по гражданским делам основное внимание уделяется вопросу трансграничного рассмотрения дел. Установление минимальных гарантий в области гражданского процесса если и характерно, то в качестве меры, имеющий факультативный характер.

Исходя из части 2 статьи 81 ДФЕС судебное сотрудничество по гражданским делам охватывает достаточно широкий круг вопросов. Таким

[783] Storskrubb E. Civil Justice: the contested nature of the scope of EU Legislation/ Policy change in the area of freedom, security and justice : how EU institutions matter / edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent. Oxfordshire, [England] ; New York, New York : Routledge, 2015. P. 197

образом, в рамках правового сотрудничества по гражданским делам выделяется несколько направлений.

Основным методом правового регулирования является унификация положений, регулирующих рассмотрение судебных дел, имеющих транснациональный характер.

В сфере правового сотрудничества по гражданским делам используется обычная законодательная процедура, за исключением вопросов, касающихся норм семейного права с иностранным элементом. В сфере разрешения трансграничных семейных споров применяется специальная законодательная процедура, предусматривающая единогласие в Совете и консультацию Парламента.

Устанавливая в качестве общего правила специальную законодательную процедуру для принятия актов, регулирующих судебное сотрудничество по семейным делам, ДФЕС содержит норму, позволяющую Совету в отношении определенных вопросов без изменения учредительных договоров переходить от специальной законодательной процедуры к обычной. Указанная процедура получила название «мостик» (passerelle, фр. – мост, мостик)[784].

Так, согласно части 2 статьи 81 ДФЕС на основании предложения Комиссии Совет единогласным решением после консультации с Европейским Парламентом может определить вопросы в области разрешения трансграничных семейных споров, в отношении которых применяется обычная законодательная процедура. Следует отметить то, что для принятия указанного выше решение предусмотрено дополнительное условие, связанное с участием национальных парламентов. Проект решения о переходе к обычной законодательной процедуре подлежит направлению национальным парламентам, у которых есть шесть месяцев для направления своих возражений. Если какой-либо из национальных парламентов воспользуется своим правом и направить возражение, то Совет не сможет утвердить данный акт.

Основная идея развития правового сотрудничества по гражданским делам

[784] Peers, Steve EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume 1: EU Immigration and Asylum Law (Oxford European Union Law Library) Hardcover, 2016, p. 18

состоит в том, чтобы подчинить единым требованиям порядок рассмотрения и исполнения судебных решений по делам, имеющим трансграничный характер и касающихся двух и более государств-членов ЕС. Также как и в сфере уголовного судопроизводства ЕС исходит из того, что каждое государство имеет свою собственную судебную систему, свое гражданское процессуальное законодательство. Указанные элементы правовой системы могут существенно отличаться друг от друга в разных странах ЕС.

Как уже отмечалось выше, первичное право не содержит положений, позволяющих устанавливать гармонизированные или унифицированные нормы в отношении национального процессуального права, лишенного иностранного элемента. В данном случае прослеживается действие принципа национальной процессуальной автономии (principle of national procedural autonomy), в силу которого при отсутствии соответствующих процессуальных норм на уровне ЕС должны применяться национальные процессуальные нормы[785].

Указанный принцип был выработан судебной практикой, в рамках которой были сформулированы также два ключевых условия применения данного принципа: условие эквивалентности, в силу которого правила, регулирующие спор, связанный с применением права ЕС, должны быть не менее благоприятными, чем правила, регулирующие подобные внутренние споры; условие эффективности, которое подразумевает то, что осуществление прав, предоставленных правом Союза, не может быть невозможным или затруднительным в соответствии с правилами национального процессуального права[786].

Правовое сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС представляет собой элемент международного частного права (МЧП), которое по сравнению с традиционным понятием международного сотрудничества по гражданским делам

---

[785] Rolf Ortlep, Maartje Verhoeven The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy/Netherlands Administrative Law Library, 2012, URL: http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00003 (дата обращения: 20.10.2018)

[786] Case 45-76. Judgment of the Court of 16 December 1976. Comet BV v Produktschap voor Siergewassen. Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Netherlands. European Court Reports 1976 -02043; Case 33-76. Judgment of the Court of 16 December 1976. Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. European Court Reports 1976 -01989

имеет свои особенности. Указанная система правовых норм, выработанная в рамках ЕС, получила название «Международное частное право ЕС» (EU Private International Law)[787].

Исходя из направлений сотрудничества, предусмотренных статьей 81 ДФЕС, можно выделить два измерения международного частного права ЕС (МЧП ЕС): внешнее и внутреннее.

Внутренне измерение связано с разработкой собственных внутрисоюзных механизмов разрешения гражданских дел, имеющих трансграничный характер. При этом такие механизмы регулируют отношения между субъектами, находящимися на территории разных государств-членов ЕС. Иными словами, в сферу действия указанной части МЧП ЕС не входит порядок рассмотрения внутригосударственных гражданских дел, а также порядок рассмотрения дел с участием субъектов, имеющих принадлежность к государству, не входящему в состав ЕС. Примерами внутреннего измерения МЧП ЕС служат такие механизмы, как Европейский исполнительный лист по требованиям, не оспариваемым ответчиком, Европейский судебный приказ по денежным требованиям и т.д. Созданные в рамках указанного измерения механизмы имеют факультативный характер и применяются наряду с внутригосударственными и международными механизмами.

Развитие внутреннего измерения можно квалифицировать как начало формирования в ЕС некого подобия собственного гражданского процессуального законодательства, которое будет существовать наравне с национальным, а также дополнять его.

При этом следует отметить то, что, указанная сфера МЧП ЕС регулирует отношения только между государствами-членами и только посредством наднациональных инструментов (за исключением Дании). Таким образом, внутреннее измерение МЧП ЕС постепенно теряет характер международно-правового сотрудничества, соответственно, не вписывается в традиционное

[787] См. Latest Developments in EU Private International Law, Edited by: Beatriz Campuzano Diaz,Marcin Czepelak, Andres Rodriguez Benot, Ángeles Rodriguez Vazquez, Antwerp: Intersentia, 2011; European Private Law: After The Common Frame Of Reference, edited Hans-W. Micklitz , Fabrizio Cafaggi, Cheltenham: Edward Elgar, 2010

понимание международного частного права.

Внешнее измерение международного частного права ЕС связано с гармонизацией и унификацией норм, регулирующих отношения ЕС или государств-членов ЕС с третьими странами. Данное направление развивается в соответствии с уже принятыми международными конвенциями.

Развитие внутреннего измерения осуществляется путем принятия актов вторичного законодательства. Внешнее измерение развивается посредством заключения международных соглашений с третьими странами, а также посредством принятия актов вторичного права.

Важнейшая роль в формировании МЧП ЕС принадлежит Гаагской конференции по международному частному праву. Гаагская конференция по международному частному праву представляет собой международную организацию, созданную с целью содействия постепенной унификации норм МЧП. На данный момент членами Гаагской конференции являются 84 субъекта, включая Европейский Союз[788].

На сегодняшний момент в рамках Гаагской конференции по международному частному праву выработано значительное число конвенций, регулирующих вопросы, возникающие при рассмотрении транснациональных гражданских дел. При этом все государства ЕС являются участниками Гаагской конференции, а также сторонами большинства конвенций. Более того, как было отмечено выше, с 2007 года участником Гаагской конференции стал Европейский Союз. Это стало возможным после внесения изменений в статут Конференции, согласно которому ее членами могут быть как государства, так и региональные организации экономической интеграции.

Участие ЕС в Гаагской конференции в качестве самостоятельного члена преследует две основные цели, во-первых, обеспечить координацию государств-членов с целью выработки единого подхода в области разрешения трансграничных споров по гражданским делам, а во-вторых, обеспечить

[788] См. официальный сайт Гаагской конференции по международному частному праву: URL: http://www.hcch.net/index_en.php?act=states.listing (дата обращения: 20.10.2018)

интеграцию Гаагских конвенций не только во внутригосударственное законодательство государств-членов ЕС, но и в законодательство ЕС. Таким образом, Гаагские конвенции будут имплементироваться в правовую систему каждого государства посредством внутригосударственных ратификационных процедур, а также через право ЕС.

Вступление ЕС в Гаагскую конференцию по международному частному праве не означало прекращения членства в этой организации государств-членов ЕС. Вместе с тем, можно предположить, что роль государств-членов ЕС в Гаагской конференции по МЧП постепенно будет уменьшаться в пользу Союза.

Государства-члены сохраняют право на заключение международных соглашений с третьими странами, однако лишь в части, выходящий за рамки исключительной компетенции ЕС. С целью упорядочения деятельности государств-членов ЕС в данной сфере Совет ЕС принял в 2009 году два регламента, устанавливающих процедуру осуществления переговоров и заключения международных соглашений с третьими странами по вопросам коллизионного права[789], а также юрисдикции, признании и исполнения решений[790].

Указанные регламенты устанавливают обязательный контроль и разрешительный порядок со стороны Европейской Комиссии при заключении государствами-членами ЕС с третьим странами соглашений, касающихся коллизионных вопросов, юрисдикции, признания и исполнения судебных решений.

Развитие МЧП ЕС, а также участие ЕС в работе Гаагской конференции повлекло за собой возникновение достаточно сложной и нестандартной правовой ситуации, над разрешением которой в последние годы активно работают

[789] Regulation (EC) No 662/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries on particular matters concerning the law applicable to contractual and non- contractual obligations, OJ, L 200, 31.7.2009, p. 25

[790] Council Regulation (EC) No 664/2009 of 7 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries concerning jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions in matrimonial matters, matters of parental responsibility and matters relating to maintenance obligations, and the law applicable to matters relating to maintenance obligations, OJ, L 200, 31.7.2009, p. 46

европейские исследователи[791].

Одним из наиболее сложных вопросов является проблема, касающаяся соотношения законодательства ЕС в области МЧП с актами международного права. Необходимо отметить, что эта проблема имеет две стороны, первая касается соотношения права ЕС с Гаагскими Конвенциями, стороной которых является ЕС, вторая сторона вопроса касается соотношения права ЕС с международными соглашениями, сторонами которых являются государства-члены. В 2011 году специально данному вопросу была посвящена работа проф. Пкдро Асенсио (Pedro A. de Miguel Asensio) и проф. Ж.-С. Берже (Jean-Sylvestre Bergé)[792]. В ходе исследования авторы пришли к выводу о том, что традиционные принципы определения соотношения правовых актов ЕС с международными соглашениями применительно к сфере МЧП ЕС далеко не всегда подлежат применению. В связи с этим развитие МЧП в рамках правовой системы ЕС требует особого подхода.

Следует отметить, что сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС представляет собой целую правовую систему, которая уже давно вышла за пределы ПСБП. Положения, закрепленные в статье 81 ДФЕС, дают лишь некоторые ориентиры развития данного направления и фактически представляют собой лишь вершину айсберга.

В связи с этим возникает вопрос о том какая часть МЧП ЕС относится к ПСБП, а какая часть выходит за его рамки. Иными словами, где заканчивается компетенция ПСБП в сфере МЧП ЕС. Данная проблема не является чисто теоретической задачей, от того насколько правильно будут очерчены границы в указанной сфере сотрудничества во многом зависит эффективность всей системы, а самое главное правильное определение направления сотрудничества в данной сфере с третьими странами.

Очевидно, что однозначно ответить на данный вопрос не представляется

---

[791] См. Carla Crifo Cross-Border Enforcement of Debts in the European Union, Defaults Judgments Summary Judgments and Order for payment. Kluwer Law International BV, 2009, Thalia Kruger Civil Jurisdiction rules of the EU and their Impact on third States, Oxford university Press, 2008

[792] Pedro A. de Miguel Asensio and Jean-Sylvestre Bergé, The Place of International agreements and European Law in the European Code of Private International Law, CEJEC WP-2011/4

возможным, но можно предположить, что именно внутренне измерение МЧП ЕС представляет собой ту часть, которая охватывается компетенцией ПСБП.

При этом задача механизмов ПСБП состоит в том, чтобы задать направления и определить принципы, в соответствии с которым должно развиваться МЧП ЕС.

В развитии сотрудничества по гражданским и коммерческим делам можно отчетливо проследить три этапа[793].

На первом этапе (1956-1998 г.г.) развитие сотрудничества по гражданским делам осуществлялось исключительно на межправительственной основе. Исходя из статьи 220 договора, учреждающего Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)[794] государства-члены ЕС при необходимости могли заключать соглашения друг с другом, касающиеся упрощения процедуры взаимного признания и исполнения судебных решений. В соответствии с указанной нормой в сентябре 1968 года между государствами-членами ЕЭС была заключена конвенция о подсудности и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам, более известная как «Брюссельская Конвенция»[795]. В июне 1980 года государства-участники ЕЭС подписали Конвенцию о праве, подлежащим применению к договорным обязательствам, получившую название «Римская конвенции»[796].

Указанные конвенции явились основными источниками права ЕС в области правового сотрудничества по гражданским делам.

В соответствии с Маастрихским договором[797] правовое сотрудничество по гражданским делам стало рассматриваться в качестве области, находящейся в сфере общих интересов государств-членов ЕС (статья К1). Таким образом, сотрудничество по гражданским делам было включено в общую политику

---

[793] Калиниченко П.А., Михайлова С.А. Эволюция норм и стандартов ЕС в сфере признания и исполнения решений по гражданским делам. Актуальные проблемы российского права. № 1 – 2014. С.125-136. (135)

[794] Traité instituant la Communauté Economique Européenne, URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN (дата обращения 24.08.2018)

[795] 1968 Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. OJ L 299, 31.12.1972, p. 32–42

[796] 80/934/EEC: Convention on the law applicable to contractual obligations opened for signature in Rome on 19 June 1980. OJ L 266, 9.10.1980, p. 1–19

[797] Treaty on European Union (1992) Official Journal C 191 of 29 July 1992

государств-членов ЕС в рамках третьей опоры. Однако осуществление данной политики по-прежнему осуществлялось на межправительственной основе.

Второй этап (1999-2009 г.г.) развития сотрудничества по гражданским делам был связан с вступлением в силу Амстердамского договора[798], который перевел указанные вопросы из третьей опоры в первую, таким образом, существенно расширив полномочия институтов ЕС в данной сфере. Таким образом, была осуществлена «коммунитаризация» правового сотрудничества по гражданским делам посредством включения полномочий в указанной сфере в компетенцию Европейских Сообществ.

После Амстердамского договора сотрудничество по гражданским делам стало рассматриваться в качестве одного из элементов ПСБП.

Посредством включения положений, касающихся сотрудничества по гражданским делам в первую опору, указанные вопросы стали регулироваться с использованием наднациональных механизмов. В связи с этим после вступления в законную силу Амстердамского договора началась работа по разработке наднациональных инструментов по вопросам правового сотрудничества по гражданским делам, призванного, в том числе, заменить соответствующие международно-правовые инструменты.

Третий этап развития правового сотрудничества по гражданским делам (с 2009 г.) наступил после вступления в силу Лиссабонского договора и принятия Стокгольмской программы. Лиссабонский договор не внес существенных изменений в компетенцию Союза по вопросам правового сотрудничества по гражданским делам. Основное значение Лиссабонского договора в области правового сотрудничества по гражданским делам было связано с усилением роли суда ЕС в данной области.

Вместе с тем, дальнейшее развитие законодательства по вопросам правового сотрудничества по гражданским делам, инициированные Стокгольмской программой, привело к существенному углублению

[798] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144

сотрудничества и расширению нормативно-правовой базы. Именно по этой причине пост-Лиссабонский период можно квалифицировать как очередной этап в развитии правового сотрудничества по гражданским делам.

Сотрудничество по гражданским делам в рамках ЕС является собирательным понятием, включающим в себя целый ряд элементов, объединенных общностью правовой природы, которые, в свою очередь, в целом касаются процедуры рассмотрения трансграничных гражданских и коммерческих дел.

На сегодняшний день можно выделить следующие элементы понятия «Правовое сотрудничество по гражданским делам»:

- Определение подсудности.
- Признание и исполнение иностранных судебных решений.
- Порядок определения права, применяемого к спорным отношениям (коллизионное право).
- Правовая помощь по гражданским делам.
- Трансграничное банкротство.

В рамках настоящего исследования будут рассмотрены первые четыре элемента правового сотрудничества по гражданским делам, кроме того, отдельного внимания заслуживает порядок рассмотрения споров по семейным делам, который по сравнению с другими сферами обладает особенностями, о которых шла речь в начале настоящего параграфа.

Предложенная классификация основывается на предметном подходе, который не является единственным. Помимо предметного подхода можно использовать также отраслевой подход, согласно которому направления сотрудничества различаются в зависимости от отрасли регулируемых отношений (семейное право, наследственное право и т.д.).

Все направления в рамках правового сотрудничества по гражданским делам базируются на принципе взаимного признания судебных решений и, соответственно, на принципе взаимного доверия между государствами. Однако, несмотря на данный факт в разных направлениях правового сотрудничества по

гражданским делам используются различный подход и различные формы реализации данных принципов. Соответственно базовые принципы правового сотрудничества по гражданским делам могут быть по-разному имплементированы во вторичном законодательстве[799].

Подсудность, коллизионные нормы, признание и исполнение судебных решений.

Подсудность, право, подлежащее применению к спорным правоотношениям, а также признание и исполнение судебных решений выступают в качестве ключевых элементов правового сотрудничества по гражданским делам.

Система права ЕС, устанавливающего правила определения подсудности, признания и исполнения судебных решений, а также содержащего коллизионные нормы, состоит из целого ряда нормативно-правовых актов, принятых в форме регламентов. Таким образом, на уровне ЕС приняты единообразные нормы, имеющие прямое действие и подлежащие применению на территории всего Союза.

В настоящее время указанную выше систему права ЕС можно представить в следующем виде:

1. Общий порядок определения подсудности, признания и исполнения иностранных судебных решений (Брюссель I). Данный порядок применяется в качестве общего правила к судебным спорам в рамках ЕС, имеющим трансграничный характер.

2. Общий порядок определения права, применяемого к спорным отношениям (коллизионное право) – (Рим I и Рим II). Указанная часть права ЕС включает себя коллизионные нормы, применяемые к договорным и внедоговорным обязательствам.

3. Отраслевой порядок определения подсудности, признания и исполнения иностранных судебных решений, права, подлежащего применению к спорным правоотношениям. Указанная система включает в себя нормы, регулирующие

[799] Zilinsky, Marek. Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?// Neth. Int. Law Rev (2017) 64.p. 117

отношения в связи с рассмотрение трансграничных дел в рамках той или иной отрасли права. На сегодняшний день можно выделить два отраслевых порядка – в сфере семейного права и в сфере наследственного права.

4. Упрощенный порядок исполнения судебных решений. Указанный порядок предусматривает упрощенную процедуру рассмотрения трансграничных дел и является факультативным по отношению к порядку, установленному в соответствии с регламентом Брюссель I. На сегодняшний момент можно выделить три упрощенных порядка признания и исполнения судебных решений: европейский исполнительный лист по требованиям, не оспариваемым ответчиком; европейский судебный приказ по денежным требованиям; европейская процедура рассмотрения споров с незначительной суммой иска.

Общий порядок определения подсудности, признания и исполнения иностранных судебных решений (Брюссель I).

Как уже отмечалось выше, первым актом в области правового сотрудничества по гражданским делам в рамках ЕС явилась Брюссельская Конвенция 1968 г.

После вступления в законную силу Амстердамского договора, а также во исполнение решений Европейского Совета в Тампере Совет ЕС принял регламент № 44/2001 «О подсудности, признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам»[800], который призван был заменить собой Брюссельскую конвенцию. Указанный регламент вступил в законную силу 1 марта 2002 года и получил название (регламент Брюссель I). Таким образом, был запущен процесс замены международно-правовых инструментов правового сотрудничества по гражданским делам на наднациональные механизмы.

Дания не принимала участие в принятии регламента № 44/2001, отношения между Данией и ЕС по вопросам признании и исполнении судебных решений регулируется соглашением от 19.10.2005 года.[801]

Однако регламент № 44/2001 не является конечным звеном в процессе

[800] Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters // Official Journal L 12, 16.1.2001, p. 1–23

[801] Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters// Official Journal L 299 , 16/11/2005 P. 0062 – 0067.

построения наднационального законодательства по вопросам признания и исполнения судебных решений по гражданским делам.

Согласно пункту 3.1.2. Стокгольмской программы развития ПСБП, принятой в декабре 2009 года[802], Европейский Совет призвал продолжить процесс отмены промежуточных звеньев (экзекватуры) для признания судебных решений внутри ЕС.

С целью реализации задач, заложенных в Стокгольмской программе, в декабре 2012 года Совет и Парламент приняли регламент № 1215/2012[803], представляющий собой новую редакцию регламента Брюссель I, применяемую с 10 января 2015 года.

Регламент Брюссель I регулирует отношения в трех основных сферах: подсудность; взаимное признание судебных решений; исполнение судебных решения.

По сравнению с ранее действовавшей редакцией новый регламент Брюссель I предусматривает целый ряд изменений во всех трех сферах. При этом главные изменения коснулись порядка исполнения судебных решений. Посредством новых правил законодатель попытался создать систему, при которой судебное решение по гражданскому делу, вынесенное на территории одного государства, приравнивается к решению, вынесенному на территории другого государства, в котором запрашивается его исполнение. Это может быть достигнуто посредством отмены любых дополнительных процедур для признания исполнительной силы иностранного судебного акта. Таким образом, «главной целью регламента № 1215/2012 выступает отмена экзекватуры между странами ЕС, поскольку существующие различия между национальными системами стран в области признания и исполнения решений значительно затрудняют функционирование внутреннего рынка»[804].

Как было отмечено выше, в области подсудности также были внесены

---

[802] The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. Official Journal C 115 of 4.5.2010.

[803] Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters OJ L 351, 20.12.2012, p. 1–32

[804] Жоффруа К. Новый Регламент ЕС о подсудности, признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам - шаг к окончательной отмене экзекватуры в Европе // Закон. – 2013. – № 11. С. 130

незначительные изменения по сравнению с ранее действовавшей редакцией регламента Брюссель I.

Подсудность.

С точки зрения процессуального права подсудность представляет собой разграничение компетенции между судами, как правило, одного уровня и одной системы, в данном случае находящихся в различных государствах.

Как и ранее регламент Брюссель I выделяет четыре вида подсудности: общая, специальная, исключительная подсудность и договорная подсудность.

1. Общая подсудность сформулирована в статье 4 регламента Брюссель I, в силу которой дело должно быть рассмотрено в суде той страны, в которой находится ответчик.

2. Специальная подсудность предполагает определение суда, ответственного за рассмотрение конкретного дела с учетом обстоятельств дела. Выделяется несколько видов специальной подсудности.

2.1. Подсудность по договорным спорам и обязательствам из причинения вреда.

2.1.1. Подсудность по делам, вытекающих из договорных обязательств, определяется по месту исполнения указанного обязательства;

2.1.2. Подсудность по делам, вытекающим из обязательств из причинения вреда, определяется местом, где произошло причинение вреда.

2.1.3. Подсудность по делам, связанным с деятельностью филиалов, определяется местом, где находится указанный филиал.

2.2. Подсудность по страховым делам. Определяется по месту нахождения страховщика (страховой компании); по месту нахождения истца – страхователя, выгодоприобретателя и т.д.

2.3. Подсудность по делам, вытекающим из потребительских договоров. Потребитель вправе предъявить иск либо по месту нахождения другой стороны потребительского договора, либо по месту своего нахождения. Иск к потребителю может быть предъявлен только по месту его нахождения (статьи 17-19)

2.4. Подсудность по делам, вытекающим из трудовых договоров. Иски

работника к работодателю предъявляется, как правило, по месту нахождения работодателя. Иск работодателя к работнику предъявляется по месту жительства работника (статьи 20-23).

По двум последним категориям дел (дела, вытекающие из потребительских договоров и из индивидуальных трудовых договоров) законодатель предусматривает новое правило, согласно которому потребитель или работник имеют право предъявить требование в суд по месту своего жительства даже в тех случаях, когда поставщик потребительских услуг или работодатель находятся на территории третьего государства, не входящего в ЕС (часть 1 статьи 18 и часть 2 статьи 21 регламента № 1215/2012).

3. Исключительная подсудность предполагает рассмотрение дела в конкретном суде независимо от места пребывания сторон, к примеру, дела по спорам с недвижимым имуществом рассматриваются по месту нахождения недвижимого имущества (статья 24).

4. Договорная подсудность предполагает то, что подсудность определяется по соглашению сторон (статья 25).

Регламент № 1215/2012 содержит также положения, касающиеся разрешения конкурентных производств. В силу статьи 29 регламента при возникновении ситуаций, когда споры с участием одних и тех же сторон, по тому же основанию и предмету находятся в производстве судов нескольких государств-членов ЕС, то суд, вторым принявший данное дело к производству, обязан приостановить производство по делу до момента определения подсудности в первом суде. Иными словами, в данном случае устанавливается принцип хронологического разрешения конкурентных производств.

Однако в отличие от ранее действовавшей редакции регламент № 1215/2012 предусматривает то, что принцип хронологического разрешения конкурентных производств может применяться также и к странам, не входящим в ЕС (статья 33). Иными словами, если в национальный суд государства-члена ЕС подан иск, аналогичный по предмету и сторонам иску, находящемуся на рассмотрении суда третьего государства, то суд государства-члена ЕС может

приостановить производство и отказаться от своей юрисдикции в пользу суда третьего государства. Однако данное правило распространяется только к общей, а также некоторым видам специальной подсудности.

Признание и исполнение судебных решений.

Согласно общепринятой международной практике для исполнения иностранного судебного решения применяется процедура экзекватуры (exequatur), т.е. получения на территории исполняющего государства разрешения на исполнение иностранного судебного решения.

В рамках ЕС процедура экзекватуры формально была отменена еще в соответствии с ранее действовавшей редакции регламента Брюссель I. Согласно статье 33 Регламента № 44/2001 судебное решение, принятое в одном государстве-члене ЕС, должно признаваться в другом государстве без дополнительных формальностей.

Однако регламент № 44/2001, тем не менее, требовал выполнения ряда формальностей. В частности, для признания и исполнения иностранного судебного решения любое заинтересованное лицо должно было подать соответствующее заявление в суд по месту исполнения. Таким образом, формально процедура экзекватуры была отменена, однако фактически определенные формальности все же сохранялись.

Принципиальным новшеством в новой редакции регламента Брюссель I явилось то, что законодатель отменил необходимость подачи заинтересованной стороной заявления в суд о возможности принудительного исполнения судебного акта.

Согласно новой редакции регламента Брюссель I (статья 42) для принудительного исполнения судебного акта на территории другого государства-члена ЕС взыскателю требуется представить в орган, уполномоченный на исполнение судебных актов, заявление с приложением копии судебного решения, а также сертификата, выданного по месту принятия решения.

Процедура исполнения решения регулируется законодательством исполняющего государства-члена, при этом исполнительные действия должны

осуществляться на тех же условиях, на которых исполняются судебные решения исполняющего государства.

Регламент № 1215/2012 устанавливает основания для отказа в признании иностранного решения (статья 46), которые во многом идентичны тем, которые были предусмотрены регламенте № 44/2001 (статья 34).

Однако существенным отличием нового режима является то, что согласно ныне действующей редакции регламента Брюссель I в исполнении иностранного решения может быть отказано только по ходатайству заинтересованной стороны. Иными словами, возбуждение производства по рассмотрению вопроса об отказе в признании судебного решения осуществляется только по заявлению любого заинтересованного лица. Таким образом, данная процедура носит факультативный характер.

Следует отметить то, что указанный выше порядок исполнения иностранных судебных решений не является единственным возможным. Действующее законодательство ЕС предусматривает и иные альтернативные способы исполнения иностранных судебных решений, о которых речь пойдет ниже.

Отмена экзекватуры в соответствии с Регламентом № 1215/2012 порождает вопросы, связанные с соблюдением отдельных положений ЕКПЧ.

ЕСПЧ в одном из своих решений указал на то, что национальные суды при решении вопроса о признании иностранных судебных актов должны проверять их на предмет соответствия положениям статьи 6 ЕКПЧ (Право на справедливое судебное разбирательство)[805]. В этой связи отмена экзеквартуры формально могло бы означать отступление от данного требования.

Вместе с тем, ЕС исходит из того, что поскольку все государства-члены ЕС являются участниками ЕКПЧ, то уровень защиты основных прав в каждом из них надлежащим образом обеспечен. В связи с этим отсутствует необходимость со стороны суда исполняющего государства дополнительного контроля за

[805] CASE OF PELLEGRINI v. ITALY (Application no. 30882/96) JUDGMENT STRASBOURG 20 July 2001 FINAL 20/10/2001. URL: http://fulviocortese.it/wp-content/uploads/2011/09/CASE-OF-PELLEGRINI-v.-ITALY.pdf (дата обращения: 29.03.2018)

соблюдением судом запрашивающего государства принципа справедливого разбирательства[806].

Кроме того, вопрос о соотношении принципов права Совета Европы и права ЕС при рассмотрении вопросов о признании и исполнении судебных решений был предметом рассмотрения в ЕСПЧ по делу Авотиньш против Латвии.[807] В своем решении ЕСПЧ подтвердил действия принципа презумпции эквивалентной защиты (презумпции Босфора), в силу которого любая международная организация (включая ЕС) должна соблюдать принципы ЕКПЧ даже если данная организация не является ее членом[808]. Далее ЕСПЧ сформулировал следующее правило, касающееся соотношения права ЕС и ЕКПЧ. Если суды государств, являющихся членами как ЕКПЧ, так и ЕС, призваны применять механизм взаимного признания, установленный законодательством ЕС, они должны в полной мере обеспечивать применение этого механизма, при котором соблюдение ЕКПЧ не может считаться явно недостаточной. Однако, если перед ними возникает серьезная и обоснованная жалоба относительного того, что соблюдение ЕКПЧ было явно недостаточным и что эта ситуация не может быть устранена в соответствии с законодательством ЕС, они не могут воздерживаться от рассмотрения этой жалобы только на том основании, что они применяют законодательство ЕС.

Таким образом, ЕСПЧ подтвердил факт презумпции соблюдения ЕКПЧ в рамках ЕС, что является дополнительны фактором для легитимизации автоматического признания судебных решений внутри ЕС.

Необходимо отметить то обстоятельство, что режим, установленный регламентом Брюссель I, исключает возможность применения национальных правил признания и исполнения. Иными словами, если судебное решение подпадает под действие регламента Брюссель I, то оно не может быть признано и

---

[806] Zilinsky, Marek. Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?// Neth. Int. Law Rev (2017) 64.p. 125

[807] CASE OF AVOTIŅŠ v. LATVIA (Application no. 17502/07) JUDGMENT STRASBOURG, 23 May 2016. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-163114"]} (дата обращения: 29.03.2018)

[808] Stian Øby Johansen. EU law and the ECHR: the Bosphorus presumption is still alive and kicking - the case of Avotiņš v. Latvia. URL: http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/05/eu-law-and-echr-bosphorus-presumption.html (дата обращения: 29.03.2018)

исполнено в соответствии с национальными правилами[809].

Общий порядок определения права, применяемого к спорным отношениям (коллизионное право) – (Рим I и Рим II).

Коллизионное право представляет собой совокупность норм, разрешающих коллизии между законами различных государств посредством определения права государства, подлежащего применению при разрешении спора между лицами, имеющих различную государственную принадлежность.

До настоящего времени в рамках ЕС существуют достаточно существенные отличия между национальными системами гражданского права. Поэтому трансграничные дела внутри ЕС всегда порождает большое количество коллизионных вопросов, касающихся определения права, подлежащего применению к спорным гражданско-правовым отношениям.

В связи с этим в соответствии с частью 2 (c) статьи 81 ДФЕС Союзу переданы полномочия по обеспечению совместимости правил, действующих в государствах-членах в сфере конфликта законов.

Основной смысл деятельности ЕС в области унификации коллизионных норм состоит в том, чтобы обеспечить предсказуемость судебных решений и повысить определенность в правах граждан и юридических лиц.

Согласно сложившейся международной практике конфликт законов в гражданско-правовой сфере разрешается в соответствии с международными договорами и обычаями.

В рамках ЕС в течение длительного времени единого коллизионного права не было. Принятие коллизионных норм выходило за рамки компетенции институтов Сообщества, поэтому данный вопрос регулировался в международно-правовой плоскости. Как уже было отмечено выше, первым шагом в этом направлении стало принятие Римской конвенции.

Вступление в силу Амстердамского договора дало толчок для начала

---

[809] Case 42-76. Judgment of the Court of 30 November 1976. Jozef de Wolf v Harry Cox BV. Reference for a preliminary ruling: Hoge Raad - Netherlands. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-42/76# (дата обращения: 20.03.2018)

процесса разработки наднациональных актов, содержащих коллизионные нормы.

По мнению проф. А.О. Четверикова «замена международных конвенций наднациональным законодательством, регулирующим коллизионные отношения, позволила достичь трех основных целей: во-первых, усовершенствовать содержание и расширить сферу применения единообразных коллизионных норм ЕС; во-вторых, упростить и демократизировать процедуру внесения изменений и дополнений, направленных на дальнейшее совершенствование коллизионных норм ЕС; в четвертых, создать единообразную судебную практику (прецедентное право) на основе решений Суда ЕС»[810].

Выше было отмечено то, что основным методом правового регулирования в сфере правового сотрудничества по гражданским делам является унификация, т.е. введение единообразных норм. В связи с этим нормативные акты ЕС в области коллизионного права принимаются в виде регламентов, которые, по аналогии с Римской конвенцией также называются «Римские».

К настоящему моменту система коллизионного права ЕС состоит из четырех блоков, регулирующих коллизионные отношения в четырех основных сферах, каждый из которых традиционно обозначают римскими цифрами Рим I, Рим II, Рим III, Рим IV.

•Рим I. Право, подлежащее применению к договорным обязательствам (the law applicable to contractual obligations (Rome I).

•Рим II. Право, подлежащее применению к внедоговорным обязательствам (the law applicable to non-contractual obligations (Rome II).

•Рим III. Право, подлежащее применению к семейным правоотношениям (Applicable law in matters relating to matrimonial matters Rome III).

•Рим IV. Право, подлежащее применению к наследственным отношениям и отношениям, вытекающим из наследования и завещания (the law applicable on succession and wills (Rome IV).

---

[810] Четвериков А.О. Комментарий к регламенту Европейского Парламента и Совета (ЕС) № 593/2008 от 17 июня 2008 г. «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам» («Рим I») URL: http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/reglament-es-593-2008-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-17-iyunya-2008-g-o-prave-podlezhashhem-primeneniyu-k-dogovornym-obyazatelstvam-rim-i-perevod-a-o-chetverikova/ (дата обращения 01.11.2018)

Первые два блока формируют общий порядок определения права, применяемого к спорным отношениям. Последние два блока являются составными элементами отраслевого порядка определения подсудности, признания и исполнения иностранных судебных решений, права, подлежащего применению к спорным правоотношениям.

С точки зрения источников права особенностью отраслевых коллизионных норм является то, что они устанавливаются в соответствии с нормативными актами, имеющими универсальный характер, которые регулируют весь комплекс отношений, связанных с трансграничным рассмотрением определенных категорий дел, включая признание и исполнение судебных решений, подсудность, право, подлежащее применению.

Надо сказать, что унификация норм, в том числе касающихся юрисдикции и признания судебных решений, в таких чувствительных областях, как семейное и наследственное право всегда вызывала серьезную озабоченность у государств-членов ЕС.

Рим I. Договорные обязательства.

В сфере договорного права основным правовым инструментов для разрешения конфликта закона является Регламент № 593/2008 «О праве, подлежащим применению к договорным обязательствам»[811], вступивший в законную силу с 17 декабря 2009 г. В сферу применения данного регламента входят отношения, вытекающие из гражданско-правовых договоров, имеющих коммерческий или некоммерческий характер, а также трудовых договоров.

Согласно статье 2 регламента № 593/2008 положения, закрепленные в нем, имеют универсальный характер и применяются даже в тех случаях, когда право, подлежащее применению, является правом третьего государства. Таким образом, регламент регулирует отношения, возникающие как между двумя и более государствами-членами ЕС, так и между государством-членом и третьей страной.

В связи с этим, помимо прочего регламент № 593/2008 разрешает вопрос о

[811] Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) // OJ L 177, 4.7.2008, p. 6–16.

соотношении содержащихся в нем положений с уже действовавшими международными конвенциями, заключенными государствами-членами с третьими странами. Согласно статье 25 регламента № 593/2008 международные конвенции, стороной которых являются государства-члены, и действовавшие на момент принятия регламента, имеют приоритет над соответствующим актом Союзного законодательства

Указанное правило не применяется в двух случаях: если международный договор заключен после вступления в силу регламента и если соответствующий международный договор заключен исключительно между двумя или несколькими государствами-членами ЕС.

Основное правило для определения права, подлежащего применению к спорным отношениям, закреплено в статье 3 Регламента. Согласно указанной норме участники обязательственных (договорных) отношений самостоятельно определяют право, подлежащее применению для своего договора в целом или только для отдельной его части. При отсутствии такого выбора право, подлежащее применению, определяется исходя из специфики договорных отношений.

Применительно к отдельным видам договоров регламент № 593/2008 устанавливает особые коллизионные правила. В частности, договор купли-продажи товаров регулируется правом страны, где имеет свое обычное место жительства продавец. В отношении договора оказания услуг правом, подлежащим применению, будет являться право страны, где имеет свое место нахождения поставщик услуг. Договор в отношении недвижимости будет регулироваться правом страны, где находится недвижимое имущество. Договор перевозки груза регулируется правом той страны, где находится перевозчик[812].

Рим II. Внедоговорные обязательства.

В области внедоговорных обязательств ключевым актов является регламент № 864/2007 (регламент Рим II)[813], вступивший в законную силу с 11 января 2009 г.

---

[812] См. Волков А.К. Актуальные вопросы определения права, применяемого к договорным обязательства в странах ЕС// Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. - № 6 (287). С. 169-180

[813] Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) // Official Journal L 199, 31.7.2007, p. 40–49.

Регламент № 864/2007 разрешает конфликт законов в случае разрешения трансграничных споров, вытекающих из внедоговорных обязательств. В сферу действия данного регламента подпадают различные внедоговорные обязательства, в том числе: обязательства вследствие причинения вреда (Torts/Delicts); обязательства вследствие неосновательного обогащения (Unjust enrichment); действия в чужом интересе без поручения (Negotiorum gestio); недобросовестных действий одного из контрагентов на этапе преддоговорных переговоров («Culpa in contrahendo») и т.д.

Также как и регламент Рим I положения регламента Рим II имеют универсальный характер (Universal application) и применяются, в том числе, в тех случаях, когда право, подлежащее применению, является правом третьего государства. Вопрос о соотношении с положениями международных конвенций решен таким же образом, как и в регламенте Рим I.

Устанавливая коллизионные нормы, регламент Рим II, оставляет сторонам право выбора закона, подлежащего применению (Freedom of choice). В силу статьи 14 регламента № 864/2007 сторонами внедоговорных обязательств предоставлено право выбора права, подлежащего применению к их отношениям. Такое право может быть реализовано посредством соглашения, заключаемого ими после того, как произошел юридический факт, влекущий наступления вреда либо посредством соглашения, заключаемого до наступления юридического факта (в случае если все стороны указанных отношений занимаются коммерческой деятельностью).

Следует отметить, что, по мнению некоторых исследователей, Регламенты Рим I и Рим II содержат в себе много дублирующих положение, что, в конечном итоге, может привести к тому, что на их основе будет создан новый акт[814].

Отраслевой порядок определения подсудности, признания и исполнения иностранных судебных решений, права, подлежащего применению к спорным правоотношениям

[814] Mansel H.-P., Thorn K. Europaeisches Kollisionsrecht 2008: Fundamente der Europaeischen IPR-Kodifikation // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht, Vol. 29, №. 1, 2009. S. 1-23

Указанная система включает в себя нормы, регулирующие отношения в связи с рассмотрением трансграничных дел в рамках той или иной отрасли права. На сегодняшний день отраслевой порядок применяется в отношении семейного и наследственного права.

Особенности рассмотрения споров по семейным делам в рамках ЕС.

Особенность регулирования семейных отношений выступают неотъемлемой частью национальной культуры, и государства крайне заинтересованы в сохранении своей идентичности. Поэтому порядок регулирования семейных отношений по прежнему остается достаточно чувствительным вопросом для государств-членов ЕС, и они весьма неохотно передают данные вопросы в компетенцию Союза.

В настоящее время семейное право в государствах ЕС регулируется на национальном уровне. Причем особенности культуры и исторического развития государств-членов ЕС обусловили достаточно существенные различия в области регулирования семейных правоотношений в различных странах.

Компетенция ЕС охватывает лишь вопросы, связанные с рассмотрением трансграничных семейных споров. Однако даже в данном вопросе государства-члены ЕС стремятся не допускать излишнего вмешательства со стороны ЕС. Именно по этой причине в области семейного права ДФЕС устанавливает особую процедуру принятия решений, о которой шла речь выше.

С другой стороны, внутри ЕС отсутствуют внутренние границы, в рамках ЕС обеспечивается свободное передвижение лиц, а также гарантируется свобода трудоустройства и выбора места жительства. Данные обстоятельства обуславливают более тесные контакты между людьми, проживающими в разных странах и, как следствие, достаточно большое количество международных браков. По данным Европейской комиссии примерно 13% от зарегистрированных в ЕС браков являются браками, заключенными лицами разной национальной принадлежности[815].

[815] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the regions

Более того, учитывая высокий уровень внутренней миграции внутри ЕС, нередко смешанные пары проживают в стране, гражданами которой не является никто из супругов.

При этом различия между национальными системами семейного права часто приводят к неожиданным последствиям и всевозможным трудностям, особенно при возникновении конфликтов, ведущим к судебным разбирательствам.

В этом случае возникает вопрос о том каким образом следует разрешать спорные ситуации, а именно в каком суде и в соответствии с правом какой страны, а также каким образом следует исполнять судебные решения, принятые в суде другого государства.

Именно на регулирование этих вопрос и направлена политика ЕС в области регулирования семейных отношений.

Вместе с тем, практика показывает, что это не так просто, поскольку, регулируя эти вопросы, ЕС поневоле вторгается в вопросы, находящиеся в плоскости национального права. Ведь посредством установления, к примеру, коллизионных норм, создаются условия, при которых супруги нередко могут выбирать правовую систему, в соответствии с которой должен разрешаться их спор. А в этом случае смысл государственного регулирования семейных правоотношений в отдельно взятой стране сводится к нулю, поскольку супруги попросту могут им пренебречь в пользу той системы, которая им более выгодна, т.е. происходит злоупотребление своими процессуальными права, что в лексиконе ЕС получило название «Rush to court». Указанный термин сложно перевести на русский язык, однако его смысл состоит в том, что стороны обращаются не в тот суд, в который они должны обращаться в соответствии с действующим правом, а тот, который им более выгоден в конкретной ситуации.

Иными словами, в данном случае нарушается баланс между свободой, которая предоставлена гражданам ЕС, и необходимостью регулирования семейных отношений в отдельно взятой стране, учитывая ее исторические,

---

Bringing legal clarity to property rights for international couples, Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 125 final, режим электронного доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0125:FIN:EN:PDF (дата обращения 12.01.2016)

культурные и религиозные предпосылки. До настоящего времени указанный вопрос окончательно не разрешен. Навряд ли это будет сделано в ближайшем будущем, хотя работа идет и на сегодняшний момент уже сложилась определенная правовая база по данному вопросу.

Таким образом, сложилась целая система правовых норм ЕС в области разрешения трансграничных семейных споров, которую в повседневном языке можно обозначить как «семейное право ЕС» (EU Family Law)[816]. Вместе с тем, с правовой точки зрения указанный термин навряд ли можно признать правильным, поскольку указанная правовая система не регулирует семейные правоотношения, а лишь разрешает вопросы, связанные с трансграничным разрешением семейных споров.

Законодательство ЕС о порядке разрешения трансграничных семейных споров устанавливает порядок определения подсудности, признания и исполнения судебных решений, а также содержит коллизионные нормы в трех основных сферах:

1. Семейные споры и родительские обязанности;
2. Алиментные обязательства;
3. Имущественные отношения, вытекающие из брака и зарегистрированного партнерства.

Семейные споры и родительские обязанности

Указанный блок правоотношений регулируется двумя актами, центральное место среди которых занимает регламент № 2201/2003, получивший неофициальное название Брюссель II-бис (Brussels II-bis)[817]. Указанный регламент устанавливает порядок определения подсудности, признания и исполнения судебных решений. Вторым источником в указанной сфере является регламент № 1259/2010[818], принятый в рамках продвинутого сотрудничества, и содержащий коллизионные нормы по трансграничным делам о разводе и раздельном

[816] Scherpe, Jens M. European Family Law. Edward Elgar Pub, 2016. 1408 p.
[817] Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 // Official Journal L 338, 23.12.2003, p. 1–29.
[818] Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, Official Journal, L 343, 29.12.2010, p. 10

проживании.

Регламент № 2201/2003 устанавливает порядок определения подсудности и исполнения решений по делам, касающимся разводов и родительских обязанностей. В соответствии с регламентом № 2201/2003 при рассмотрении споров о разводе, раздельном проживании супругов или о признании брака недействительным подсудность определяется либо по территориальному принципу, либо по принципу гражданства супругов.

Территориальный принцип подразумевает то, что спор должен быть рассмотрен в стране, где:

•супруги проживают,

•находилось последнее место жительства супругов, при том, что один из супругов продолжает там проживать,

•проживает ответчик,

•проживает истец, при условии, что он проживает в этой стране не менее одного года до момента подачи иска и т.д.

Принцип гражданства предусматривает определение суда исходя из гражданства обоих супругов.

При этом право выбора подсудности остается за сторонами процесса, иными словами истец самостоятельно определяет по какому принципу он (или она) обращается в суд соответствующего государства.

Согласно регламенту Брюссель II-бис споры о родительских обязанностях подлежат рассмотрению в стране, где проживает ребенок. Хотя из этого правила есть ряд исключений. В частности, спор может быть разрешен в суде одновременно с рассмотрением дела о разводе либо в суде того государства, гражданином которого является ребенок.

Особое место в регламенте уделено вопросам рассмотрением дел о похищении детей, т.е. несанкционированном вывозе ребенка одним из его родителей.

Обеспечение прав детей на общение с обоими родителями и прав родителей участвовать в воспитании детей выступает одной из актуальных

международно-правовых и национально-правовых проблем в области защиты детей[819].

Общее правило определения подсудности по данной категории дел состоит в том, что такие дела подсудны суду той страны, где проживал ребенок до похищения, указанная подсудность сохраняется до тех пор, пока не будет установлено новое место нахождения ребенка. Решение должно быть принято в течение 6 недель после предъявление иска.

Согласно статье 42 регламента № 2201/2003 решение суда о возврате ребенка подлежит безусловному исполнению. При этом суд исполняющего государства не имеет возможности отказать в признании исполнении такого решения.

Применение указанной нормы было разъяснено Судом ЕС в деле C-491/10 Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz[820] по преюдициальному запросу германского суда. В рамках указанного дела ребенок был непрвомерно перевезен своей матерью из Испании в Германии. Испанский суд вынес решение о возврате ребенка, при этом в ходе судебного разбирательства национальный суд не заслушал самого ребенка, что является прямым нарушением части 2 (c) статьи 41 регламента № 2201/2003, влекущим за собой незаконность такого решения. В связи с этим германский суд приостановил производство по делу и направил преюдициальный запрос в Суд ЕС, касающийся возможности при таких обстоятельствах отказать в исполнении решения испанского суда о возврате ребенка. Суд ЕС отметил то, что суд исполняющего государства не имеет права отказать в исполнении решение о возврате ребенка в соответствии с положениями регламента № 2201/2003 даже в том случае, когда при вынесении данного решения допущены нарушения основных прав. По мнению Суда ЕС законодатель исключил из регламента № 2201/2003 положения, касающиеся возможности

---

[819] Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Конева А.Е., Солнцев А.М. Защита прав детей при возникновении споров о воспитании детей между родителями, проживающими на территории разных государств // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки .— 2014 .— №3 .— С. 241.

[820] Case C-491/10 PPU. Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz. Judgment of the Court (First Chamber) of 22 December 2010. Reference for a preliminary ruling. ECLI:EU:C:2010:828. URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83464&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3331737 (дата обращения 13.12.2018)

отказа в исполнении решения суда о возврате ребенка, соответственно, вопросы, связанные с процедурными нарушениями при вынесении исполняемого решения, относятся к исключительной компетенции суда запрашивающего государства.

Регламент разрешает вопрос о соотношении с действующими Гаагскими конвенциями и иными многосторонними соглашениями. В соответствии со статьей 60 Регламента № 2201/2003 в отношениях между государствами-членами ЕС регламент имеет приоритет над многосторонними конвенциями, регулирующими те же отношения[821]. Однако указанные международные акты продолжают действовать в отношениях между государствами-членами в части, не урегулированной регламентом.

При этом исходя из позиции суда ЕС, выраженном в заключении № 1/13 от 14 октября 2014 г.[822], вопрос о признании присоединения третьих государств к указанным Конвенциям относится к исключительной внешней компетенции ЕС[823].

Для исполнения судебного решения на территории иностранного государства заинтересованное лицо должно получить специальный сертификат по месту вынесения судебного акта по форме, установленной регламентом.

Исполнение судебных актов осуществляется в соответствии с национальным правом государства, где осуществляется его исполнение. При этом, по делам о праве на общение с ребенком судья вправе, не изменяя сути решения, разъяснять порядок исполнения иностранного судебного акта.

В 2016 году Комиссия подготовила проект новой редакции регламента Брюссель II-бис, согласно которому предусмотрено расширение возможностей для исполнения иностранных судебных решений по семейным делам, а также отмена дополнительных формальностей в отношении всех судебных актов,

---

[821] К указанным конвенциям относятся следующие конвенции: the Hague Convention of 5 October 1961 concerning the Powers of Authorities and the Law Applicable in respect of the Protection of Minors; the Hague Convention of 1 June 1970 on the Recognition of Divorces and Legal Separations; the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction; Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children.

[822] Case 1/13. Opinion of the Court (Grand Chamber) of 14 October 2014. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:2303 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62013CV0001 (дата обращения 13.12.2018)

[823] См. Абашидзе А.Х., Кебурия К.О., Конева А.Е., Солнцев А.М. Вопросы сотрудничества россии с государствами - членами ес в рамках реализации конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10 (89). – с. 35-38.

подпадающих под сферу действия данного регламента[824].

Следует отметить то, что регламент Брюссель II-бис регулирует отношения, связанные с подсудностью и исполнением судебных решений, при этом он не содержит каких либо коллизионных норм. Иными словами, в соответствии с регламентом Брюссель II-бис супружеская пара, намеревающаяся расторгнуть брак, может выбрать подсудность, т.е. определить суд, который будет рассматривать спор о разводе, но на основании регламента они не вправе выбирать право, в соответствии с которым будет рассмотрено дело. После предъявления соответствующего заявления в суд данное дело, имеющее трансграничный характер, должно быть рассмотрено в соответствии с правом одного из государств, к которому имели непосредственное отношение супруги (государство, где зарегистрирован брак, где они проживали, гражданство которого они имели и т.д.). При этом определение данного права осуществляется в соответствии с национальными коллизионными нормами того государства, где рассматривается дело, а указанные нормы в разных странах могут существенно отличаться. Данная комбинация различных коллизионных норм создает некую неопределенность, которая в значительной степени осложняет судебное разбирательство и снижает уровень предсказуемости результата дела.

В ноябре 2004 г. В соответствии с Гаагской программой развития ПСБП Европейский совет призвал Комиссию разработать Зеленую карту (Green Paper) по коллизионным вопросам, касающимся дел о разводе[825]. Комиссия достаточно детально разработала данный вопрос, в частности было рассмотрено несколько возможных вариантов. В конечном итоге, Комиссия пришла к выводу о том, что такие нормы необходимо ввести на наднациональном уровне, причем указанные нормы должны быть достаточно гибкими.

Проект регламента был внесен Европейской комиссией 17 июля 2006 г. По

---

[824] Proposal for a COUNCIL REGULATION on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction (recast). COM/2016/0411 final - 2016/0190 (CNS). URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0411(дата обращения: 20.08.2018)

[825] Commission of the European Communities, Green Paper on applicable law and jurisdiction in divorce matters, Brussels, 14.3.2005, COM(2005) 82 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0082 (дата обращения: 20.10.2018)

своей форме данный документ представлял собой регламент о внесении изменений в регламент № 2201/2003 в отношении права, подлежащего применению по семейным спорам[826]. Однако единогласие так и не было достигнуто. В ходе заседания Совета от 5-6 июня 2008 г. принятие решения заблокировала Швеция, правительство которой не хотело допускать возможности рассмотрения национальными судами дел о разводе в соответствии с законодательством других государств.

С момента внесения данного законопроекта в 2006 году он практически сразу вызвал достаточно серьезные дискуссии. Основная идея данного проекта стояла в том, чтобы унифицировать коллизионные нормы, регулирующие отношения супругов, являющихся гражданами разных стран, при разводе. Регламент предусматривал право супругов самостоятельно выбирать право страны, которое подлежит применению к спорным отношениям (статья 20a проекта), а также суд, который будет рассматривать спор.

В случае отсутствия согласия супругов по вопросу определения права, подлежащего применению и суда, в котором будет рассматриваться дело (статья 20b проекта), к спорным правоотношениям применяется право той страны, с которой наибольшим образом были связан супруги, и установлен целый перечень таких факторов. При этом, исходя из смысла данного проекта в том случае, если супруги проживали за пределами ЕС, правом, подлежащим применению, могло оказаться право государства, не входящего в состав ЕС.

Указанное положение вызвало сопротивление ряда стран, поскольку, по мнению некоторых политиков, такие коллизионные нормы могли бы привести к целому ряду проблем практического характера.

В конечном итоге, встал вопрос о том, почему ЕС вторгается в данную сферу, которая традиционно регулировалась национальным законодательством и которая, в свою очередь, значительно отличается друг от друга в разных странах ЕС. В Швеции семейное законодательство более либеральное, на Мальте,

---

[826] Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, Brussels, 17.7.2006, COM (2006) 399 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006PC0399&from=en (дата обращения: 20.08.2018)

наоборот, разводы запрещены. По мнению некоторых политиков вступление в силу регламента приведет к тому, что все национальные особенности в области семейного права будут сведены к нулю, поскольку граждане ЕС смогут самостоятельно выбирать право, подлежащее применению.

В результате 15 стран-членов ЕС, а именно: Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Испания, Франция, Италия, Латвия, Люксембург, Венгрия, Мальта, Австрия, Португалия, Румыния и Словения обратились в Европейскую Комиссию с запросом об установлении механизма продвинутого сотрудничества по делам о разводах. Впоследствии, Греция отказалась от участия в указанном механизме.

В марте 2010 года Европейская Комиссия подготовила проект регламента, уполномочивающего государства-члены ЕС на установление продвинутого сотрудничества в данной сфере[827]. А 12 июля 2010 года Совет утвердил решение № 2010/405/EU, касающееся продвинутого сотрудничества в области коллизионного права по делам о разводах и раздельном проживании[828], а в декабре 2010 года Совет принял соответствующий регламент[829].

Указанный регламент устанавливает правила определения права, подлежащего применению по трансграничным делам о разводах или раздельном проживании.

В силу статьи 5 регламента супруги в любое время вправе выбирать для разрешения своего дела о разводе или о раздельном проживании право одного из государств, при условии, что это государство является:

a) государством, где супруги проживают;

b) государством, где супруги проживали до последнего времени, при условии, что в указанном государстве до сих пор проживает один из супругов;

c) государством, чье гражданство имеет один из супругов;

d) государством, в котором проходит судебный процесс по конкретному

---

[827] Proposal for a Council Regulation (EU) implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation (COM(2010) 105 final). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010PC0105R(01)&from=EN (дата обращения: 20.09.2018)

[828] Council Decision of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation (2010/405/EU), Official Journal, L 189, 22.7.2010, p.12

[829] Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation, Official Journal, L 343, 29.12.2010, p. 10

юридическому делу (lex fori[830]).

Таким образом, данный регламент предоставляет возможность супругам выбирать для разрешения своего дела право той страны, с которой у них существует более прочная связь и на правовую систему которой они ориентировались в период своего брака. Указанный выбор осуществляется по взаимному согласию супругов, что позволяет избежать злоупотребления правом со стороны одного из супругов посредством подачи иска в суд той страны, правовая система которой соответствует его собственным интересам (Rush to court).

При отсутствии выбора супругов право, подлежащее применению, определяется исходя из практически тех же самых принципов, которые предусмотрены статьей 5 регламента, с предоставлением приоритета предыдущему. Иными словами, при отсутствии выбора супругов в первую очередь применяется критерий, связанный с государством проживания супругов.

Регламент № 1259/2010 не содержит положений, регулирующих вопросы юрисдикции по делам о разводе или о раздельном проживании. Данное обстоятельство объясняется тем, что законодатель стремился избежать возможных противоречий с регламентом № 2201/2003, ведь последний имеет юридическую силу для всех государств-членов ЕС, а регламент № 1259/2010 обязателен только для некоторых государств-членов, участвующих в продвинутом сотрудничестве.

В силу статьи 4 регламента № 1259/2010 его положения имеют универсальный характер, т.е. право, определяемое в соответствии с регламентом, может быть правом государства, не участвующее в механизме продвинутого сотрудничества, в том числе не являющееся государством-членом ЕС.

Алиментные обязательства.

Регламент Брюссель II-бис не регулирует отношения, связанные с алиментными обязательствами, поскольку последние с 18 июня 2011 года регулируются регламентом от 18 декабря 2008 года (т.н. регламент Рим III-3)[831]. Указанный регламент касается алиментных обязательств, вытекающих из

[830] Lex fori - коллизионная привязка «закон суда» отсылает к праву государства, в котором проходит судебный процесс по конкретному юридическому делу.

[831] Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintence obligations// Official Journal, L7/1, 10.01.2009. p. 1–79

семейных отношений (материнство, отцовство, брак и иные родственные отношения). Он содержит в себе нормы, регулирующие отношения как в области определения подсудности, признания и исполнения судебных решений, так и в сфере определения права, подлежащего применению к спорным отношениям.

Имущественные отношения, вытекающие из брака и зарегистрированного партнерства.

В качестве правовой основы регулирования трансграничных имущественных споров выступают два регламенты, принятых в рамках продвинутого сотрудничества. Регламент № 2016/1103 устанавливает порядок определения подсудности, признания и исполнения судебных решений, а также права, подлежащего применению по имущественным спорам, вытекающими из брака[832], а регламент № 2016/1104 регулирует аналогичные отношения, вытекающие из зарегистрированного партнерства[833].

Зарегистрированное партнерство представляет собой особую форму придания официального статуса союзу двух людей, проживающих совместно, но не желающих регистрировать брак. Указанная форма регистрации отношений применяется не во всех странах ЕС.

Проекты указанных регламентов были подготовлены Комиссией еще в марте 2011 года[834], однако достичь единогласия по обоим проектам так и не удалось, в результате чего указанные акты были приняты в рамках продвинутого сотрудничества.

Наследственные правоотношения.

В области наследственных отношений ключевым актом выступает

---

[832] Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes OJ L 183, 8.7.2016. p. 01–29

[833] Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships OJ L 183, 8.7.2016, p. 30–56

[834] Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes, Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 126 final, URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0126:FIN:EN:PDF (дата обращения: 20.09.2017), Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions regarding the property consequences of registered partnerships, Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 127 final, URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0127:FIN:EN:PDF (дата обращения: 20.09.2017)

регламент № 650/2012 (Регламент Рим IV)[835]. Указанный регламент является универсальным актом, регулирующим весь комплекс отношений, связанных с наследованием имущества, имеющим трансграничный характер. В частности, регламент определяет порядок признания и исполнении судебных и иных решений о наследовании, подсудности, а также устанавливает коллизионные нормы по делам о наследовании.

Регламент № 650/2012 вводит специальный инструмент - Европейское свидетельство о праве на наследство (European Certificate of Succession), которое представляет собой документ, выданный судом или иным органом, имеющим компетенцию в области наследования, в соответствии с которым наследники и иные лица, имеющие право на наследство, могут реализовать свои права на территории другого государства-члена. Европейское свидетельство о праве на наследство выступает в качестве факультативного инструмента и может применяться по выбору заинтересованного лица наравне с иными национальными инструментами. Однако его преимуществом по сравнению с национальными инструментами является то, что он имеет общесоюзный характер и не нуждается в дополнительном признании и подтверждении на территории другого государства-члена ЕС.

Упрощенный порядок признания и исполнения судебных решений. Исполнительные документы ЕС.

Как было отмечено выше, в рамах ЕС для исполнения судебных актов, принятых и исполняемых на территории разных стран ЕС, применяется общий порядок, установленный регламентом Брюссель I. После завершения данный процедуры выдается исполнительный лист в соответствии с национальным законодательством страны, в которой решение подлежит исполнению.

Однако помимо общего порядка следует выделять упрощенный порядок, который применяется в отношении определенных категорий дел, как правило, с незначительной суммой иска. Указанный упрощенный порядок реализуется при

[835] Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession. OJ. L 201, 27.7.2012, p. 107–134

помощи Европейских исполнительных документов, выдаваемых национальными судами, но имеющими силу на территории всего ЕС. Указанные исполнительные документы регулируются не национальным законодательством, а общесоюзным правом.

Фактически Европейские исполнительные документы вводят дополнительную по сравнению с регламентом Брюссель I процедуру исполнения иностранных судебных актов.

Действующее законодательство ЕС предусматривает два вида исполнительных документов.

а) Европейский исполнительный лист по требованиям, не оспариваемым ответчиком (ЕИЛ) (European Enforcement Order for uncontested claims)

б) Европейский судебный приказ по денежным требованиям (ЕСП) (European order for payment procedure).

Кроме того, выделяется дополнительная процедура, получившая название Европейская процедура рассмотрения споров с незначительной суммой иска (European Small Claims Procedure). Указанная процедура предусматривает упрощенный порядок рассмотрения трансграничных дел и является альтернативной по отношению к процедуре, предусмотренной на национальном уровне. Решение, вынесенное в соответствии с указанной процедурой, не является исполнительным документом, однако подлежат исполнению на территории иностранных государств в упрощенном порядке.

Указанные выше правовые инструменты вытекают из принципа взаимного признания судебных решений, однако по своей правовой природе они направлены не столько на обеспечении признания иностранных судебных решений, сколько на создание принципиально новых процедур рассмотрения споров с трансграничным эффектом, которые подлежат применению наравне с соответствующими национальными процедурами.

Европейский исполнительный лист по требованиям, не оспариваемым ответчиком (European Enforcement Order for uncontested claims).

Европейский исполнительный лист (далее – ЕИЛ) был введен в действие в

соответствии с регламентом № 805/2004[836]. Согласно регламенту ЕИЛ представляет собой выдаваемый на основании вынесенного судебного акта сертификат, являющийся основанием для совершения исполнительных действий на территории другого государства-члена ЕС.

В рамках трансграничного дела по требованиям, признаваемым ответчиком, суд при вынесении судебного акта вправе выдать сертификат о ЕИЛ (European enforcement order certificate). В этом случае процедура рассмотрения дела и сами судебные акты должно соответствовать минимальным стандартам, предусмотренным регламентом. В частности, это касается надлежащего извещения ответчика, порядка проведения судебного слушания и т.д.

После вступления в законную силу судебного акта и выдачи ЕИЛ взыскатель вправе обратиться в компетентный орган другого государства-члена ЕС, ответственного за исполнение судебного акта, о возбуждении исполнительного производства. При этом взыскатель представляет копию судебного акта, копию ЕИЛ и при необходимости перевод указанных документов. Следовательно, в данном случае применяется практически такая же процедура, если бы решение выносилось и исполнялось бы в одном государстве.

Европейский судебный приказ по денежным требованиям (European order for payment procedure).

Механизм Европейского судебного приказа по денежным требованиям (далее – ЕСП) был введен в соответствии с регламентом № 1896/2006[837].

В отличие от предыдущего вида исполнительного листа ЕСП выносится в форме судебного решения, т.е. данный документ объединяет в себе и судебное решение, и исполнительный документ. Указанный вид документа представляет собой некий аналог судебного приказа, предусмотренного главой 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ). Так, в соответствии со статьей 121 ГПК РФ судебный приказ представляет собой судебное постановление, вынесенное на основании заявления о взыскании денежных сумм

---

[836] Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims// Official Journal L 143, 30.4.2004, p. 15.

[837] Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure //Official Journal L 399 , 30/12/2006 P. 0001 - 0032

или об истребовании движимого имущества от должника. Судебный приказ является одновременно исполнительным документом и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных постановлений.

Цель ЕСП состоит в том, чтобы упростить и ускорить рассмотрение дел, а также снизить размер судебных издержек по денежным требованиям, имеющим трансграничный характер. Регламент гарантирует действительность судебных приказов на территории всего Союза. Общим правилом в данном случае является то, что судебные приказы могут выдаваться только по гражданским и коммерческим делам.

Суть указанной процедуры состоит в том, что истец в соответствии с подсудностью, определенной регламентом Брюссель I, обращается в суд с заявлением о выдачи ЕСП. При поступлении указанного заявления суд принимает одно из следующих решений: о принятии заявления и выдачи приказа; об отказе в рассмотрении заявления; о предложении заявителю дополнить или исправить заявление.

В случае принятия заявления суд выносит ЕСП в 30-дневный срок с момента поступления заявления. После этого ЕСП направляется ответчику, которому предлагается в течение 30 дней либо оплатить заявленные требования, либо представить свои возражения. В случае получения таких возражений дело рассматривается в соответствии с обычной процедурой. Возражения должны быть подготовлены в соответствии формой, предусмотренной регламентом. При отсутствии возражений судебный приказ выдается взыскателю.

В силу статьи 19 регламента № 1896/2006 ЕСП исполняется на территории всех государств-членов ЕС, кроме Дании, без каких-либо дополнительных процедур, предусмотренных регламентом Брюссель I.

Следует отметить, что ЕСП базируется исключительно на данных, представленных заявителем, и не проверяется судом. В связи с этим, большое значение придается процедуре извещения ответчика, в частности, регламент 1896/2006 содержит детальные положения, касающиеся извещения ответчика.

Европейская процедура рассмотрения споров с незначительной суммой

иска (European Small Claims Procedure).

Данная процедура установлена регламентом № 861/2007[838], согласно которому для применения названной процедуры необходимо наличие двух основных условий:

· Спор должен иметь имущественных характер, и сумма иска не превышает 2000 евро;

· Спор должен иметь трансграничный характер, одна из сторон должна иметь своим местом нахождения другое государство-член ЕС, нежели то государство, в котором расположен суд.

Указанная процедура является альтернативной процедуре, предусмотренной национальным законодательством государств-членов ЕС.

Кроме того, данная процедура не может применяться независимо от указанных выше условий, если предметом спора являются дела о статусе или правоспособности физических лиц, дела о праве на имущество, дела, вытекающие из семейных отношений, алиментных обязательств, вопросы социального обеспечения, банкротства и т.д.

Для возбуждения процедуры рассмотрения исков с незначительной суммой иска необходима подача соответствующего заявления установленной формы. В случае если поданное заявление соответствует условиям, указанным в регламенте, судья принимает его и рассматривает в соответствии с письменной процедурой. Судья направляет копию иска вместе с приложенными документами и вопросниками в адрес ответчика, которому предоставляется возможность представить свои возражения в письменной форме и направить их в суд. В случае необходимости суд может назначить слушание дела, в ходе которого стороны могут устно изложить свою позицию по делу.

По окончании судебного разбирательства суд выносит решение, которое может быть обжаловано в соответствии с процессуальным законодательством страны, где вынесен судебный акт. Вынесенное судебное решение подлежит

[838] Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, Official Journal L 199 , 31/07/2007 P. 0001 - 0022

автоматическому признанию и исполнению на территории всех государств-членов ЕС. По ходатайству сторон при вынесении судебного акта суд выдает специальный сертификат в соответствии с установленной формой. Копия судебного акта вместе с сертификатом являются основанием для возбуждения исполнительного производства на территории другого государства-члена ЕС, где происходит исполнение. В исполнении судебного решения, вынесенного в соответствии с процедурой рассмотрения споров с незначительной суммой иска, может быть отказано только в случаях, предусмотренных регламентом, в частности, если имеется вступившее в законную силу судебное решение, принятое между теми же сторонами и по тому же предмету иска.

Данный порядок применяется с 01 января 2009 года на территории ЕС, за исключением Дании.

Помимо рассмотренных выше инструментов в рамках упрощенного порядка признания и исполнения судебных решений следует также упомянуть механизм, получивший название Европейский ордер на арест счетов (European Account Preservation Order), введенный в соответствии с регламентом № 655/2014 от 15.05.2014 г[839].

В соответствии с указанным регламентом Европейский ордер на арест счетов (ЕОАС) представляет собой обеспечительную меру, применяемую судом по ходатайству кредитора в виде наложения ареста на банковский счет должника с целью обеспечения исполнения денежного требования. Европейский ордер на арест счетов является по отношению к национальным инструментам способом обеспечения иска, который имеет общесоюзный характер и подлежит исполнению на территории всего союза без необходимости соблюдения дополнительных формальностей в исполняющем государстве.

Правая помощь по гражданским делам.

Как правило, международное взаимодействие между судами при рассмотрении гражданских дел регулируется двусторонними и многосторонними

[839] Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters. OJ L 189, 27.6.2014, p. 59–92

соглашениями о правовой помощи по гражданским делам, ключевую роль среди которых имеют Гаагские конвенции.

В рамках ЕС порядок взаимодействия судов при рассмотрении гражданских и коммерческих дел регулируется актами вторичного законодательства. Иными словами, в рамках ЕС действуют единообразные нормы, действующие на территории всего Союза, за исключением государств с изъятиями, к которым относится Дания.

Институциональная сторона правового регулирования судебного сотрудничества по гражданским делам представлена решением Совета № 2001/470/ЕС, устанавливающим Европейскую правовую сеть по гражданским и коммерческим делам[840].

Однако ключевыми актами ЕС в области регулирования порядка осуществления правовой помощи по гражданским делам являются два регламента: регламент № 1206/2001 «О сотрудничестве судов государств-членов ЕС при получении доказательств по гражданским и коммерческим делам»[841] и регламент № 1393/2007 «О передаче судебных и внесудебных документов по гражданским и коммерческим спорам»[842].

Основная идея указанных регламентов заключается в установлении в области правовой помощи по гражданским делам более тесного сотрудничества между государствами-членами по сравнению с режимом, установленным действующими Гаагскими конвенциями о вручении за границей судебных или внесудебных документов по гражданским или торговым делам от 15 ноября 1965 г. [843] и о получении за границей доказательств по гражданским или торговым

---

[840] Council Decision № 2001/470/EC of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters OJ L 174, 27.6.2001, p. 25–31

[841] Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters OJ L 174, 27.6.2001, p. 1–24

[842] Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000. OJ L 324, 10.12.2007, p. 79–120

[843] Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters, URL: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=17 (дата обращения 02.11.2018)

делам от 18 марта 1970 г.[844]

Иными словами в данном случае законодатель устанавливает новые формы взаимодействия при осуществлении правовой помощи по гражданским делам, при котором национальные суды государств-членов и иные органы получают возможность осуществлять прямые контакты друг с другом. С этой целью государства-члены ЕС обязаны определить центральный орган, ответственный за оказание содействия при направлении запросов и судебных документов.

Регламент № 1206/2001 устанавливает два основных метода осуществления взаимодействия национальных судов при получении доказательств: суд запрашиваемого государства получает доказательство по запросу запрашивающего государства; суд запрашивающего государства непосредственно получает доказательство на территории другого государства при содействии уполномоченного центрального органа государства, где планируется получить доказательство (статья 1 (1) регламента). Второй метод осуществления взаимодействия допустим только на добровольной основе. При этом суд ЕС пришел к выводу о том, что положения статьи 1 (1) регламента № 1206/2001 должны быть истолкованы таким образом, при котором национальный суд государства-члена имеет возможность напрямую вызвать сторону, проживающую в другом государстве-члене, для дачи показаний в соответствии со своим процессуальным законодательством[845].

Таким образом, посредством данных механизмов существенно упрощается процедура выполнения запросов и направления судебных документов, а также сокращаются сроки выполнения соответствующих действий.

---

[844] Конвенция о получении за границей доказательств по гражданским и торговым делам (Гаага, 18 марта 1970 года). URL: https://assets.hcch.net/docs/67eda89a-89db-4461-89e7-bbce7328928d.pdf (дата обращения 02.11.2018)

[845] Judgment of the Court (First Chamber), 6 September 2012. Maurice Robert Josse Marie Ghislain Lippens and Others v Hendrikus Cornelis Kortekaas and Others. Reference for a preliminary ruling from the Hoge Raad der Nederlanden. Case C-170/11. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0170 (дата обращения 02.11.2018)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создание ПСБП является одной из основных целей европейской интеграции и одним из главных ее достижений. Идея ПСБП подразумевает создание в рамках ЕС территории без внутренних границ, в пределах которой любое лицо может свободно передвигаться в условиях полной безопасности.

На настоящий момент ПСБП представляет собой не только самостоятельное направление политики ЕС, но и целостную систему нормативно-правовых актов, которую можно обозначить как подсистему права ПСБП.

Непосредственным предшественником ПСБП являются Шенгенские достижения, возникшие в 1985 году вне правового поля европейской интеграции. Основная идея Шенгенских достижений состояла в том, чтобы создать правовой механизм, обеспечивающий отсутствие регулярного пограничного контроля на общих границах.

Однако по мере развития указанного механизма стало очевидно, что отмена контроля на внутренних границах требует реализации дополнительных компенсационных мероприятия. Кроме того, для более эффективной имплементации Шенгенских достижений целесообразно было использовать правовые инструменты ЕС. Посредством интеграции Шенгенских достижений в правовую систему ЕС появилось новое направление политики, получившее название Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия.

Таким образом, на сегодняшний день, с учетом первых Шенгенских соглашений ПСБП имеет более чем тридцатилетнюю историю. За указанный период времени правовое регулирование ПСБП претерпело существенные изменения, которые касались как изменения сферы регулируемых отношений, так и применяемого метода правового регулирования.

В настоящий момент ПСБП подвержено серьезным испытаниям, обусловленным, главным образом, миграционным кризисом, а также возрастанием террористической угрозы в странах ЕС. В связи с этим текущее

состояние ПСБП характеризуется проведением полномасштабной реформы системы правового регулирования, направленной на обеспечение дальнейшего функционирования данного пространства в условиях новых вызовов.

Подсистема права ПСБП представляет собой особый компонент в праве ЕС. Указанная система не является однородной, для отдельных ее элементов характерен различный набор методов правового регулирования, кроме того, нормы законодательства в области ПСБП имеют различное действие в пространстве и по кругу лиц. Указанные обстоятельства во многом обуславливает сложность в применении норм, составляющих подсистему права ПСБП.

Подсистема права в области ПСБП не может быть отнесена ни к отрасли права, ни к институту права ЕС, она выступает в качестве сложного правового комплекса, регулирующего широкий круг отношений. На сегодняшний день к предмету правового регулирования подсистемы права ПСБП можно отнести следующую группу отношений: отношения, возникающие в связи с пересечением физическими лицами внешних и внутренних границ Шенгенского пространства; отношения, связанные с осуществлением визовой политики; отношения, связанные с регулированием иммиграции; отношения, связанные с предоставлением в странах ЕС убежища; отношения, связанные с осуществлением полицейского сотрудничества; отношения, связанные с осуществлением правового сотрудничества по уголовным делам, включая гармонизацию уголовного права, сотрудничество в уголовно-процессуальной сфере и в области предотвращения преступности; отношения, связанные с осуществлением правового сотрудничества по гражданским делам.

Объединяющим признаком указанных выше общественных отношений в рамках ПСБП является непосредственная связь с достижением изначальной цели по обеспечению внутри ЕС беспрепятственного пересечения внутренних границ. Отмена регулярного пограничного контроля на внутренних границах является центральным элементом и основной движущей силой всего ПСБП, поскольку именно ради достижения данной цели были приняты первые акты, послужившие основой для развития ПСБП.

При этом указанные выше общественные отношения не являются однородными, хоть и являются объектом воздействия со стороны одной подсистемы права. Очевидно, что это является результатом того, что формирование подсистемы права ПСБП было обусловлено необходимостью создания правовой основы под конкретные цели, связанные с реализацией политики в области ПСБП.

Подсистему права в области ПСБП можно определить как систему взаимосвязанных законодательных актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с пересечением лицами внешних и внутренних границ ЕС, осуществлением межгосударственного полицейского сотрудничества, правового сотрудничества по уголовным и гражданским делам внутри ЕС.

Формирование подсистемы права в области ПСБП является результатом передачи на наднациональный уровень части компетенции государств-членов в области пересечения лицами границ, порядка разрешения трансграничных гражданских дел, а также осуществления сотрудничества в правоохранительной сфере. При этом в области пересечения лицами границ и порядка разрешения трансграничных гражданских дел на уровне ЕС устанавливаются нормы, имеющие прямое действие, которые замещают собой соответствующие национальные нормы. В области осуществления сотрудничества в правоохранительной сфере на уровне ЕС вводятся нормы, которые дополняют соответствующие национальные нормы, способствуя тем самым более эффективному взаимодействию национальных правовых систем.

Подсистема права в области ПСБП, условно говоря, имеет междисциплинарный характер, поскольку она взаимодействует не с какой-то определенной отраслью национального права государств-членов, а с целой группой таких отраслей, среди которых следует выделить: миграционное право, административное право, полицейское право, уголовное право, уголовно-процессуальное право, гражданское процессуальное право, семейное право.

В структуре подсистема права ПСБП можно выделить три ключевых элемента: законодательство, регулирующее отношения в сфере свободы

передвижения лиц (пересечение лицами внутренних и внешних границ, пограничный контроль, визовая политика иммиграционная политика и предоставление убежища); правоохранительное законодательство, регулирующее полицейское сотрудничество, сближение уголовного законодательства, сотрудничество в уголовно-процессуальной сфере, а также предотвращение преступности; законодательство, регулирующее формирование общего судебного пространства в рамках ЕС (осуществление правового сотрудничества по гражданским делам).

Каждый из указанных элементов в перспективе может перерасти в самостоятельную отрасль права ЕС, однако на сегодняшний момент необходимые условия для их квалификации в качестве отраслей права отсутствуют.

ПСБП не является замкнутой системой, в реализации данной политики выделяется два измерения: внутреннее и внешнее, при этом внешнее измерение ПСБП носит вспомогательный характер по отношению к внутреннему.

10 мая 2005 года ЕС и Россия согласовали текст дорожной карты по созданию общего пространства свободы, безопасности и правосудия. Цель данного проекта состояла в облегчении свободы передвижения граждан, построении эффективного механизма сотрудничества правоохранительных и судебных органов. Развитие общего пространства России и ЕС предполагало сближение и гармонизацию национального законодательства, а также принятие юридически обязательных актов международного права.

На сегодняшний момент ввиду обострения политической ситуации и ухудшений отношений между Россией и ЕС большинство проектов в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия заморожены.

Вместе с тем, опыт ЕС в области ПСБП по-прежнему имеет большое значение для России как для осуществления рабочего сотрудничества по сферам, не затронутым заморозкой диалога, так и для развития собственного законодательства, а также использования в рамках Евразийской экономической интеграции.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

1. ВИЗ – Визовая информационная система
2. ДЕС – Договор о Европейском союзе
3. ДФЕС – Договор о функционировании Европейском союзе
4. ЕАЭС – Евразийский экономический союз
5. ЕВРОСУР - Европейская система по наблюдению за границами
6. ЕИЛ – Европейский исполнительный лист
7. ЕКПЧ – Европейской конвенции по правам человека
8. ЕОА – Европейский ордер на арест
9. ЕОАС – Европейский ордер на арест счетов
10. ЕОЗ – Европейский ордер на защиту
11. ЕОСД – Европейский ордер на производство следственных действий;
12. ЕПБС – Европейская пограничная и береговая служба
13. ЕС – Европейский Союз
14. ЕСИПА – Европейская система информации о путешествии и авторизации
15. ЕСП – Европейский судебный приказ
16. ЕСПП – Европейская сеть по предотвращению преступности
17. ЕСПЧ – Европейский суд по правам человека
18. ЕЭС – Европейское экономическое сообщество
19. МПП – Местное приграничное передвижение
20. МЧП ЕС – Международное частное право Европейского союза
21. ОВППБ – Общая внешняя политика и политика безопасности
22. ОЕСПУ – Общая европейская система предоставления убежищ
23. ОСБ – Объединенная следственная бригада
24. ПСБП – Пространство свободы, безопасности и правосудия
25. СБ ООН – Совета Безопасности Организации Объединенных наций

26. СИРЕНЕ (SIRENE) – Дополнительный информационный запрос о национальных записях (Supplementary Information Request at the National Entries)
27. Совместные шаги - Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС
28. СПС – Соглашение о партнерстве и сотрудничестве
29. СРВВ – Системы регистрации въезда и выезда
30. УТД – Упрощенный транзитный документ
31. УТД-ЖД – Упрощенный транзитный документ на железнодорожном транспорте
32. ФАТФ – Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег
33. ШИС – Шенгенская информационная система

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные и иные акты Российской Федерации, Республики Беларусь, Евразийского экономического союза и Союзного государства

1. Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Республикой Беларусь [Электронный ресурс] (Минск, 21 февраля 1995 года, - режим доступа: URL: http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor1/

2. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] (Подписан в г. Астане 29.05.2014), - режим доступа: URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/6353757014491400 07.pdf

3. Договор о создании Союзного государства [Электронный ресурс] (Москва, 8 декабря 1999 г.), - режим доступа: URL: http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor5/

4. Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", "Российская газета", N 84, 04.05.1993.

5. Проект декларации о формировании Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] (Приложение к Решению Комиссии Таможенного союза от 19 мая 2011 г. № 636). - режим доступа: URL: http://www.tsouz.ru/KTS/KTS27/Documents/P_636.pdf

6. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 марта 2012 года № 19 «О ходе работы над выполнением Решения № 70 глав государств от 9 декабря 2010 года «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах-членах Таможенного союза» [Электронный ресурс] (г. Москва), режим доступа – URL: http://www.tsouz.ru/eek/RVSEEK/VS3/Documents/R_19.pdf

7. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС № 70 от 09.12.2010 г. «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах – членах

Таможенного союза» [Электронный ресурс]. - режим доступа: URL:http://www.tsouz.ru/MGS/MGS13/Pages/R_70.aspx

8. Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 года № 78 [Электронный ресурс] «О ходе выполнения Решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 9 декабря 2010 года № 70 «Об унификации паспортно-визового контроля в государствах - членах Таможенного союза», режим доступа – URL: http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=2614&print=1

9. Указ Президента Республики Беларусь от 9 января 2017 г. № 8 [Электронный ресурс] «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан», режим доступа – URL: http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31700008_1484082000.pdf

10. Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. N 1709 "О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца", Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, N 53 (ч. 2), ст. 7861.

11. Федеральный закон от 07.08.2001 N 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма". "Собрание законодательства РФ", 13.08.2001, N 33 (часть I), ст. 3418.

12. Федеральный закон от 27.07.2010 N 224-ФЗ "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" "Российская газета", N 168, 30.07.2010.

13. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. N 320-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", Собрание законодательства РФ,

31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7645; Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. N 321-ФЗ "О внесении изменения в статью 26 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", "Собрание законодательства РФ", 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7646.

14. Договор о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при перемещении наличных денежных средств и (или) денежных инструментов через таможенную границу Таможенного союза. [Электронный ресурс] Подписан в г. Москве 19.12.2011 г., режим доступа – URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dofp/SiteAssets/Договор%20о%20легализации.pdf

15. Соглашение о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма. [Электронный ресурс] Москва, 16 июня 2011 г., режим доступа – URL: https://eurasiangroup.org/Soglashenie_rus.pdf

Учредительные договоры и акты вторичного права Европейского Союза

16. Treaty on European Union: consolidated version 2016 // Official Journal. 2016. C 326, 26.10.2012, p. 01-47.

17. Treaty on European Union. Official Journal C 191, 29.7.1992, p. 1–112.

18. Treaty on the Functioning of the European Union: consolidated version 2016 // Official Journal. C 326, 26.10.2012, p. 47–390.

19. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal. C 306, 17.12.2007, p. 1–271.

20. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. Official Journal. C340.1997. 10.11.1997– P. 1–144.

21. Treaty establishing the European Community : consolidated version 1992. Official Journal.1992. C 224. P. 1–130.

22. Protocol on the position of Denmark to the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal. C 340.1997. 10.11.1997– P. 1–144.

23. Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland to the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts, Official Journal. C 340.1997. 10.11.1997– P. 1–144.

24. The Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal, C 310/150, 16.12.2004.

25. Traité instituant la Communauté Economique Européenne, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN.

26. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts- Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union, Official Journal C 340, 10/11/1997 p. 0093.

27. 95/73/JHA: Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit. Official Journal L 062 , 20/03/1995 P. 0001 - 0003

28. Brussels Convention on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters, 1968. Official Journal L 299, 31.12.1972, p. 32–42

29. Commission Decision (EU) 2016/2063 of 24 November 2016 confirming the participation of Ireland in Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) C/2016/7691. Official Journal L 319, 25.11.2016, p. 46–46

30. Commission Decision (EU) 2016/809 of 20 May 2016 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in certain acts of the Union in the field of police cooperation adopted before the entry

into force of the Treaty of Lisbon and which are not part of the Schengen acquis Official Journal L 132, 21.5.2016, p. 105–106.

31. Commission Decision (EU) 2017/388 of 6 March 2017 confirming the participation of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) C/2017/1431. Official Journal L 59, 7.3.2017, p. 39.

32. Commission Decision 2005/37/EC of 29 October 2004 establishing the European Technical and Scientific Centre (ETSC) and providing for coordination of technical actions to protect euro coins against counterfeiting. Official Journal L 19, 21.1.2005, p. 73–74;

33. Commission Decision 2006/648/EC of 22 September 2006 laying down the technical specifications on the standards for biometric features related to the development of the Visa Information System (notified under document number C(2006) 3699)**.** Official Journal L 267, 27.9.2006, p. 41–43.

34. Commission Decision 2008/333/EC of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document number C(2008) 774). Official Journal L 123, 8.5.2008, p. 1–38

35. Commission Decision 2008/334/JHA of 4 March 2008 adopting the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II). Official Journal L 123, 8.5.2008, p. 39–75.

36. Commission Decision 2010/49/EC of 30 November 2009 determining the first regions for the start of operations of the Visa Information System (VIS), Official Journal L 23 of 27.1.2010.

37. Commission Decision 2014/858/EU of 1 December 2014 on the notification by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to participate in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters adopted before the entry into force of the Treaty of

Lisbon and which are not part of the Schengen acquis Official Journal L 345, 1.12.2014, p. 6–9.

38. Commission Implementing Decision (EU) 2017/1528 of 31 August 2017 replacing the Annex to Implementing Decision 2013/115/EU on the SIRENE Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document C(2017) 5893). Official Journal L 231, 7.9.2017, p. 6–51.

39. Commission Implementing Decision 2013/115/EU of 26 February 2013 on the Sirene Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II) (notified under document C(2013) 1043). Official Journal L 71, 14.3.2013, p. 1–36.

40. Commission Implementing Regulation (EU) 2017/1500 of 23 August 2017 amending for the 275th time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida organisations, Official Journal L 219, 25.8.2017, p. 5–6.

41. Commission Regulation (EC) No 1190/2008 of 28 November 2008 amending for the 101st time Council Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban. Official Journal L 322, 2.12.2008, p. 25–26

42. Convention 80/934/EEC on the law applicable to contractual obligations opened for signature in Rome on 19 June 1980. Official Journal L 266, 9.10.1980, p. 1–19

43. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention (15 June 1990), [Electronic resource] - режим доступа: http://www.ena.lu/

44. Convention drawn up on the basis J of Article K.3 of the Treaty on European Union, on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union, Official Journal C 078, 30/03/1995 P. 0002 - 0010

45. Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member State of the EU, Official Journal C 197, 12/07/2000 p. 0003-0023

46. Council Act of 26 July 1995 drawing up the Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). Official Journal C 316, 27.11.1995, p. 1–32.

47. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0093 – 0096

48. Council Common Position of 27 May 2002 (2002/402/CFSP) concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP, Official Journal L 139, 29.5.2002, p. 4–5

49. Council Decision (CFSP) 2016/1693 of 20 September 2016 concerning restrictive measures against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and persons, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Position 2002/402/CFSP, Official Journal L 255, 21.9.2016, p. 25–32.

50. Council Decision (CFSP) 2017/1426 of 4 August 2017 updating the list of persons, groups and entities subject to Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, and repealing Decision (CFSP) 2017/154, Official Journal L 204, 5.8.2017, p. 95–98

51. Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece Official Journal L 239, 15.9.2015, p. 146–156.

52. Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece Official Journal L 248, 24.9.2015, p. 80–94.

53. Council Decision 2001/258/EC of 15 March 2001 concerning the conclusion of an Agreement between the European Community and the Republic of

Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or Iceland or Norway, Official Journal L 93 of 3.4.2001.

54. Council Decision 2001/470/EC of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters Official Journal L 174, 27.6.2001, p. 25–31.

55. Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime. Official Journal L 63, 6.3.2002, p. 1–13.

56. Council Decision 2002/192/EC of 28 February 2002 concerning Ireland's request to take part in some of the provisions of the Schengen acquis, Official Journal L 64, 7.3.2002, p. 20–23.

57. Council Decision 2003/861/EC of 8 December 2003 concerning analysis and cooperation with regard to counterfeit euro coins. Official Journal L 325, 12.12.2003, p. 44–44;

58. Council decision 2004/512/EC of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), Official Journal, L213, 15.06.2004, p. 0005-0007.

59. Council Decision 2004/573/EC 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. Official Journal L 261, 6.8.2004, p. 28–35

60. Council Decision 2004/579/EC of 29 April 2004 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime Official Journal L 261, 6.8.2004, p. 69–69

61. Council Decision 2004/926/EC of 22 December 2004 on the putting into effect of parts of the Schengen acquis by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Official Journal L 395, 31.12.2004, p. 70–80.

62. Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European

Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty, Official Journal L 396 , 31/12/2004 P. 0045 – 0046.

63. Council Decision 2005/511/JHA of 12 July 2005 on protecting the euro against counterfeiting, by designating Europol as the Central Office for combating euro counterfeiting. Official Journal L 185, 16.7.2005, p. 35–36;

64. Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences, Official Journal L 253, 29.9.2005, p. 22–24.

65. Council Decision 2005/790/EC of 20 September 2005 on the signing, on behalf of the Community, of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. Official Journal L 299, 16.11.2005, p. 61–70

66. Council Decision 2006/188/EC of 21 February 2006 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark extending to Denmark the provisions of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national and Council Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 066 , 08/03/2006 P. 0037 – 0037.

67. Council Decision 2006/616/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community. Official Journal L 262, 22.9.2006, p. 24–33.

68. Council Decision 2006/617/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against

Transnational Organised Crime concerning provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community. Official Journal L 262, 2.9.2004, p. 34–43.

69. Council Decision 2006/618/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of this Protocol fall within the scope of Articles 179 and 181a of the Treaty establishing the European Community. Official Journal L 262, 22.9.2006, p. 44–50.

70. Council Decision 2006/619/EC of 24 July 2006 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women And Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime concerning the provisions of the Protocol, in so far as the provisions of the Protocol fall within the scope of Part III, Title IV of the Treaty establishing the European Community. Official Journal L 262, 22.9.2006, p. 51–58.

71. Council Decision 2007/533/JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) Official Journal L 205, 7.8.2007.

72. Council Decision 2008/147/EC of 28 January 2008 on the conclusion on behalf of the European Community of the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 53 of 27.2.2008.

73. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. Official Journal L 210, 6.8.2008, p. 1–11.

74. Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in

combating terrorism and cross-border crime, Official Journal L 210 , 06/08/2008 P. 0012 – 0072.

75. Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences**.** Official Journal L 218, 13.8.2008, p. 129–136.

76. Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network. Official Journal L 348, 24.12.2008, p. 130–134.

77. Council Decision 2009/1023/JHA of 21 September 2009 on the signing, on behalf of the European Union, and on the provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union and Iceland and Norway on the application of certain provisions of Council Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime and Council Decision 2008/616/JHA on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, and the Annex thereto, Official Journal L 353 , 31/12/2009 P. 0001 – 0008.

78. Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA. Official Journal L 93, 7.4.2009, p. 33–48.

79. Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), Official Journal L 121, 15.5.2009, p. 37–66.

80. Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime Official Journal L 138, 4.6.2009 p. 14-32.

81. Council Decision 2009/902/JHA of 30 November 2009 setting up a European Crime Prevention Network (EUCPN) and repealing Decision 2001/427/JHA. Official Journal L 321, 8.12.2009, p. 44–46

82. Council Decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements, Official Journal L 325 , 11/12/2009 P. 0012 – 0013.

83. Council Decision 2010/252/ of 26 April 2010 supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal L 111, 4.5.2010, p. 20–26.

84. Council Decision 2010/405/EU of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation (), Official Journal, L 189, 22.7.2010, p.12.

85. Council Decision 2011/351/EU of 7 March 2011 on the conclusion of a Protocol between the European Community, the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein on the accession of the Principality of Liechtenstein to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, Official Journal L 160, 18/06/2011 P. 0037 – 0038.

86. Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine Official Journal L 78, 17/03/2014, p. 16–21.

87. Council Decision 2014/857/EU of 1 December 2014 concerning the notification of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland of its wish to take part in some of the provisions of the Schengen acquis which are contained in acts of the Union in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters and amending Decisions 2000/365/EC and 2004/926/EC. Official Journal L 345, 1.12.2014, p. 1–5.

88. Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. Official Journal L 149, 2.6.2001, p. 34–36.

89. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 Official Journal L187/45.

90. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 7.8.2001, p. 12–23.

91. Council Directive 2002/90/EC of 28 Novembdr 2002 Defining the facilitation of unautorised entry, transit and residence. Official Journal L 328, 5.12.2002, p. 17–18

92. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. Official Journal L 016 , 23/01/2004 P. 0044 - 0053

93. Council Directive 2003/110/EC of 25 November 2003 on assistance in cases of transit for the purposes of removal by air. Official Journal L 321, 6.12.2003, p. 26–31

94. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification Official Journal L 251, 3.10.2003, p. 12–18

95. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers // Official Journal L 31, 6.2.2003, p. 18-25.

96. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23.12.2004, p. 12–18

97. Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims Official Journal L 261, 6.8.2004, p. 15–18

98. Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who

have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261 , 06/08/2004 P. 0019 - 0023

99. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted // Official Journal L 304, 30.04.2004, p. 12-23.

100. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, Official Journal L 289 , 03/11/2005 P. 0015 – 0022.

101. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status // Official Journal L 304, 13.12.2005, p. 13-34.

102. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Official Journal L 155, 18.6.2009, p. 17–29

103. Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, Official Journal, English special edition 1963-1964, p. 117.

104. Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams. Official Journal L 162, 20.6.2002, p. 1–3.

105. Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism, Official Journal L 164, 22.6.2002, p. 3.

106. Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statement made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, Official Journal L 190 ,18/07/2002 P. 0001 – 0020.

107. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. Official Journal L 196, 2.8.2003

108. Council Framework Decision 2005/214/JHA of 24 February 2005 on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties Official Journal L 76, 22.3.2005, p. 16–30

109. Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders. Official Journal L 328, 24.11.2006, p. 59–78

110. Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union Official Journal L 386, 29.12.2006, p. 89–100.

111. Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the Member States of the European Union in the course of new criminal proceedings. Official Journal L 220, 15.8.2008, p. 32–34.

112. Council Framework Decision 2008/909/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union Official Journal L 327, 5.12.2008, p. 27–46.

113. Council Framework Decision 2008/947/JHA of 27 November 2008 on the application of the principle of mutual recognition to judgments and probation decisions with a view to the supervision of probation measures and alternative sanctions Official Journal L 337, 16.12.2008, p. 102–122.

114. Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters Official Journal L 350, 30.12.2008, p. 72–92

115. Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions

rendered in the absence of the person concerned at the trial. Official Journal L 81, 27.3.2009, p. 24–36

116. Council Framework Decision 2009/829/JHA of 23 October 2009 on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention Official Journal L 294, 11.11.2009, p. 20–40.

117. Council Framework Decision 2009/948/JHA of 30 November 2009 on prevention and settlement of conflicts of exercise of jurisdiction in criminal proceedings, Official Journal L 328, 15/12/2009 P. 0042 – 0047.

118. Council Framework Decision № 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment. Official Journal L 149, 2.6.2001, p. 1–4.

119. Council framework Decision № 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence Official Journal L 328, 5.12.2002, p. 1–3

120. Council Implementing Decision (EU) 2017/290 of 17 February 2017 amending Decision 2009/935/JHA as regards the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements. Official Journal L 42, 18.2.2017, p. 17–18.

121. Council Implementing Regulation (EU) 2017/1420 of 4 August 2017 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, and repealing Implementing Regulation (EU) 2017/150, Official Journal L 204, 5.8.2017, p. 3–6

122. Council Regulation (EC) 1338/2001 of 28 June 2001 laying down measures necessary for the protection of the euro against counterfeiting. Official Journal L 181 , 04/07/2001 P. 6 – 10

123. Council Regulation (EC) 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network. Official Journal L 064 , 02/03/2004 P. 0001 - 0004

124. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals, Official Journal, L 157 of 15.6.2002

125. Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters Official Journal L 174, 27.6.2001, p. 1–24.

126. Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 // Official Journal L 338, 23.12.2003, p. 1–29.

127. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism Official Journal L 344 , 28/12/2001 P. 0070 – 0075.

128. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal L 316, 15.12.2000, p. 1–10.

129. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal L 50, 25.2.2003, p. 1–10.

130. Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintence obligations. Official Journal, L7/1, 10.01.2009. p. 1–79.

131. Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters // Official Journal L 12, 16.1.2001, p. 1–23.

132. Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Official Journal, L 81, 21.3.2001, p. 1–7.

133. Council Regulation (EC) No 664/2009 of 7 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries concerning jurisdiction, recognition and enforcement of judgments and decisions in matrimonial matters, matters of parental responsibility and matters relating to maintenance obligations, and the law applicable to matters relating to maintenance obligations, Official Journal, L 200, 31.7.2009, p. 46.

134. Council Regulation (EC) No 693/2003 of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document (FTD), a Facilitated Rail Transit Document (FRTD) and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual. Official Journal L 99, 17.4.2003, p. 8–14

135. Council Regulation (EC) No 694/2003 of 14 April 2003 on uniform formats for Facilitated Transit Documents (FTD) and Facilitated Rail Transit Documents (FRTD) provided for in Regulation (EC) No 693/2003. Official Journal L 99, 17.4.2003, p. 15-21.

136. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, Official Journal L 139 , 29/05/2002 P. 0009 – 0022.

137. Council Regulation (EC) No 851/2005 of 2 June 2005 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement as regards the reciprocity mechanism. Official Journal L 141, 4.6.2005, p. 3–5.

138. Council Regulation (EU) 2016/1103 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes. Official Journal L 183, 8.7.2016. p. 01-29.

139. Council Regulation (EU) 2016/1104 of 24 June 2016 implementing enhanced cooperation in the area of jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of the property consequences of registered partnerships. Official Journal L 183, 8.7.2016, p. 30–56.

140. Council Regulation (EU) 2016/363 of 14 March 2016 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with the Al-Qaida network. Official Journal L 68, 15.3.2016, p. 1–3.

141. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO'). Official Journal L 283, 31.10.2017, p. 1–71.

142. Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation. Official Journal, L 343, 29.12.2010, p. 10.

143. Council Regulation 1683/95 of 29 May 1995 laying down a format for visas, Official Journal L 164, 10/07/1995 p. 0001-0004.

144. Council Regulation 415/2003 of 27 February 2003 on the issue of visas at the border, including the issue of such visas to seamen in transit. Official Journal L 064, 07/03/2003, p. 0001-0008

145. Council Resolution on a Model Agreement for setting up a Joint Investigation Team (JIT) Official Journal C 18, 19.1.2017, p. 1–9

146. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance) Official Journal L 141, 5.6.2015, p. 73–117

147. Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal

proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings Official Journal L 297, 4.11.2016, p. 1–8.

148. Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings Official Journal L 65, 11.3.2016, p. 1–11

149. Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA. Official Journal L 119, 4.5.2016, p. 89–131

150. Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings Official Journal L 132, 21.5.2016, p. 1–20.

151. Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing // Official Journal L 132, 21.5.2016, p. 21–57

152. Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law Official Journal L 198, 28.7.2017, p. 29–41

153. Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA Official Journal L 88, 31.3.2017, p. 6–21

154. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC,

75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. Official Journal L 158, 30.4.2004, p. 77–123

155. Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC (Text with EEA relevance) Official Journal L 319, 5.12.2007, p. 1–36

156. Directive 2008/115/EC 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. Official Journal L 348, 24.12.2008, p. 98–107

157. Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (Text with EEA relevance) Official Journal L 337, 18.12.2009, p. 11–36

158. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals Official Journal L 168, 30.6.2009, p. 24–32

159. Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings Official Journal L 280, 26.10.2010, p. 1–7

160. Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Official Journal L 101 , 15/04/2011 P. 0001 - 0011

161. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and

child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA. Official Journal L 335, 17.12.2011, p. 1–14

162. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted. Official Journal L 337, 20.12.2011, p. 9–26

163. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State. Official Journal L 343, 23.12.2011, p. 1–9.

164. Directive 2011/99/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the European protection order Official Journal L 338, 21.12.2011, p. 2–18.

165. Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings Official Journal L 142, 1.6.2012, p. 1–10.

166. Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA Official Journal L 315, 14.11.2012, p. 57–73.

167. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection. Official Journal L 180, 29.6.2013, p. 60–95

168. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. Official Journal L 180, 29.6.2013, p. 96–116

169. Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA Official Journal L 218, 14.8.2013, p. 8–14

170. Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty Official Journal L 294, 6.11.2013, p. 1–12

171. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers. Official Journal L 94, 28.3.2014, p. 375–390

172. Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters Official Journal L 130, 1.5.2014, p. 1–36

173. Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. OJ L 127, 29.4.2014, p. 39–50

174. Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive) Official Journal L 173, 12.6.2014, p. 179–189

175. Directive 2014/62/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA Official Journal L 151, 21.5.2014, p. 1–8

176. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer. Official Journal L 157, 27.5.2014, p. 1–22.

177. Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and

extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000. Official Journal L 324, 10.12.2007, p. 79–120

178. Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community Official Journal L 309, 25.11.2005, p. 9–12

179. Regulation (EC) No 662/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a procedure for the negotiation and conclusion of agreements between Member States and third countries on particular matters concerning the law applicable to contractual and non- contractual obligations, Official Journal, L 200, 31.7.2009, p. 25

180. Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), Official Journal, L218, 13.08.2008, p. 0060-0081.

181. Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims// Official Journal L 143, 30.4.2004, p. 15.

182. Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, Official Journal L 199 , 31/07/2007 P. 0001 - 0022

183. Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) // Official Journal L 199, 31.7.2007, p. 40–49.

184. Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure //Official Journal L 399 , 30/12/2006 P. 0001 – 0032.

185. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external

land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. Official Journal L 405, 30.12.2006, p. 1–22

186. Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 regarding access to the Second Generation Schengen Information System (SIS II) by the services in the Member States responsible for issuing vehicle registration certificates Official Journal L 381, 28.12.2006, p. 1–3

187. Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), Official Journal L 381, 28.12.2006, p. 4–23

188. Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) // Official Journal L 177, 4.7.2008, p. 6–16.

189. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) // Official Journal L 243, 15.9.2009, p. 1–58.

190. Regulation (EU) 2015/2219 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA. Official Journal L 319, 4.12.2015, p. 1–20.

191. Regulation (EU) 2015/847 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on information accompanying transfers of funds and repealing Regulation (EC) No 1781/2006 (Text with EEA relevance) Official Journal L 141, 5.6.2015, p. 1–18.

192. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. Official Journal L 251, 16.9.2016, p. 1–76.

193. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal L 77, 23.3.2016, p. 1–52.

194. Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. Official Journal L 135, 24.5.2016, p. 53–114.

195. Regulation (EU) 2016/95 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 repealing certain acts in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. Official Journal L 26, 2.2.2016, p. 9–12.

196. Regulation (EU) 2017/2225 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the use of the Entry/Exit System. Official Journal L 327, 9.12.2017, p. 1–19.

197. Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011. Official Journal L 327, 9.12.2017, p. 20–82.

198. Regulation (EU) 2017/371 of the European Parliament and of the Council of 1 March 2017 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (revision of the suspension mechanism). Official Journal L 61, 8.3.2017, p. 1–6.

199. Regulation (EU) 2017/458 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 amending Regulation (EU) 2016/399 as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders. Official Journal L 74, 18.3.2017.

200. Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011. PE/29/2018/REV/1. Official Journal L 295, 21.11.2018, p. 99–137

201. Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA. Official Journal L 295, 21.11.2018, p. 138–183

202. Regulation (EU) 2018/1860 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals. PE/34/2018/REV/1. Official Journal L 312, 7.12.2018, p. 1–13

203. Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement, and amending and repealing Regulation (EC) No 1987/2006. PE/35/2018/REV/1. Official Journal L 312, 7.12.2018, p. 14–55

204. Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of 28 November 2018 on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 of the European Parliament and of the Council and Commission Decision 2010/261/EU. PE/36/2018/REV/1. Official Journal L 312, 7.12.2018, p. 56–106

205. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), Official Journal L 295, 6.11.2013, p. 11–26.

206. Regulation (EU) No 1342/2011 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area//Official Journal, L347, 30.12.2011, p.41-43.

207. Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC Text with EEA relevance. Official Journal L 173, 12.6.2014, p. 1–61.

208. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. Official Journal L 180, 29.6.2013, p. 1–30.

209. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. Official Journal L 180, 29.6.2013, p. 31–59.

210. Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters. Official Journal L 181, 29.6.2013, p. 4–12.

211. Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of

decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession. Official Journal L 201, 27.7.2012, p. 107–134.

212. Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters. Official Journal L 189, 27.6.2014, p. 59–92.

213. Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances. Official Journal L 295, 6.11.2013, p. 1–10.

214. Regulation (EU) No 1091/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, Official Journal L 329, 14/12/2010 P. 0001 – 0002.

215. Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters Official Journal L 351, 20.12.2012, p. 1–32.

216. Regulation (EU) No 1289/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Official Journal L 347, 20.12.2013, p. 74–80.

217. Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office Official Journal L 132, 29.5.2010, p. 11–28.

218. Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance. Official Journal L 141, 27.5.2011, p. 1–12.

219. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal L 189, 27.6.2014, p. 93–107.

220. Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999. Official Journal L 248, 18.9.2013, p. 1–22

221. The Council of the European Union, Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network, Official Journal L 191 ,/07/07/1998 P. 0004 - 0007

222. The Schengen acquis - Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. Official Journal L 239, 22.9.2000, p. 13–18.

223. The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 – 0062.

224. The Schengen acquis – Decision of the executive committee of 14 December 1993 extending the uniform visa, Official Journal L 239, 22/09/2000, p. 0151-0153.

225. The Schengen acquis - Decision of the Executive Committee of 7 October 1997 on the development of the SIS (SCH/Com-ex (97) 24). Official Journal L 239, 22.9.2000, p. 442–443.

Международные договоры

226. Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. Official Journal L 299 , 16/11/2005 P. 0062 – 0067.

227. Agreement between the European Union and the Federative Republic of Brazil on short-stay visa waiver for holders of ordinary passports. Official Journal L 255 , 21/09/2012 P. 0004 – 0009

228. Agreement on extradition between the European Union and the United States of America. Official Journal L 181, 19.7.2003, p. 27–33

229. Agreement on mutual legal assistance between the European Union and the United States of America. Official Journal of the European Union, L 181, 19.7.2003

230. Agreement on operational and strategic cooperation between Denmark and European Police Office (Europol), Valetta, [Electronic resource] 29.04.2017. - режим доступа: URL:https://www.europol.europa.eu/publications-documents/agreement-operational-and-strategic-cooperation-between-kingdom-of-denmark-and-europol

231. Agreement on the European Economic Area - Final Act - Joint Declarations - Declarations by the Governments of the Member States of the Community and the EFTA States - Arrangements - Agreed Minutes - Declarations by one or several of the Contracting Parties of the Agreement on the European Economic Area. Official Journal L 1, 3.1.1994, p. 3–522

232. Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters, [Electronic resource] режим доступа: URL : http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=17

233. Council of Europe, European Convention on Extradition, Paris, [Electronic resource] 13.12.1957, - режим доступа: URL : http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm

234. Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and

measures for the protection of children [Electronic resource] – режим доступа: URL : https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=70

235. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part and EU and Republic of Serbia, of the other part, [Electronic resource] – режим доступа: URL : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf

236. The Hague Convention of 1 June 1970 on the Recognition of Divorces and Legal Separations; the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction [Electronic resource] – режим доступа: URL : https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=80

237. The Hague Convention of 5 October 1961 concerning the Powers of Authorities and the Law Applicable in respect of the Protection of Minors – [Electronic resource] режим доступа: URL : https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=39

238. Treaty between the Kingdom of Belgium, the federal republic of Germany, the Kingdom of Spain, the republic of France, the Grand Duchy of Luxemburg, the Kingdom of the Netherlands and the republic of Austria concerning the deepening of cross-border cooperation, In particular in the fields of the fight against terrorism, cross-border criminal activities and illegal migratin [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://www.statewatch.org/news/2005/jul/schengenIII-english.pdf

239. Венская конвенция о консульских сношениях, Вена, 24.04.1963 г.// Сборник международных договоров СССР, М., 1991 г., вып. XLV, с. 124

240. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. // Сборник международных договоров СССР. – Вып. XLII. – М., 1988. – С. 171 – 197.

241. Дополнительный протокол к Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, [Электронный ресурс] Рига, 22/10/2015. - режим доступа: URL: https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217

242. Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам Страсбург, [Электронный ресурс]. 20 апреля 1959 г., – режим доступа: URL : http://docs.novcoe.ru/?id=conv5

243. Женевская конвенция о статусе беженцев, [Электронный ресурс] 28 июля 1951 года // - режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml (дата обращения 17.05.2017).

244. Конвенция о получении за границей доказательств по гражданским и торговым делам [Электронный ресурс] (Гаага, 18 марта 1970 года) - режим доступа: URL: https://assets.hcch.net/docs/67eda89a-89db-4461-89e7-bbce7328928d.pdf

245. О внесении изменения в Соглашение между Правительством России и Правительством Армении о взаимных безвизовых поездках [Электронный ресурс] - режим доступа - http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2615747

246. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol1.shtml

247. Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принят резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года [Электронный ресурс] - режим доступа: URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/protocol2.shtml

248. Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 года, [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N0155745.pdf?OpenElement

249. Резолюция 1390 (2002), принятая Советом Безопасности на его 4452-м заседании 16 января 2002 года, [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/216/04/PDF/N0221604.pdf?OpenElement

250. Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 года - [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement

251. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским союзом о защите секретной информации [Электронный ресурс] – режим доступа: URL :http://www.russianmission.eu/sites/default/files/user/files/Agreement%20on%20classified%20information_2010_Russian.pdf

252. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf

253. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf

254. Соглашение между РФ и Республикой Беларусь от 24.01.2006 "Об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств - участников Союзного государства". "Бюллетень международных договоров", N 7, июль, 2009.

255. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны [Электронный ресурс] 24.06.1994 - режим доступа: URL:

https://russiaeu.ru/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf

256. Соглашение о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств, заключенное, [Электронный ресурс]. 19.11.2010 года, Санкт-Петербург – режим доступа: URL :http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/tm/Pages/sogl2.aspx

257. Соглашение от 20.06.2003 г. между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики о порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге// Бюллетень международных договоров, № 8, 2003.

258. Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией, подписано в Риме. [Электронный ресурс] 6 ноября 2003 г. – режим доступа: URL :http://eu-law.ru/2011/05

Проекты нормативно-правовых актов Европейского Союза

259. Proposal for a Council Directive concerning the approximation of the legislation of the Member States to combat illegal migration and illegal employment [Electronic resource] : COM (1978) 86 final, - режим доступа: URL: http://aei.pitt.edu/3788/1/3788.pdf

260. Proposal for a Council Framework decision on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters, [Electronic resource] : COM (2003) 688 final 2003/0270(CNS) - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-688-EN-F1-1.Pdf

261. Proposal for a Council Regulation (EU) implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation [Electronic resource] : (COM(2010) 105 final) - режим доступа: URL: https://eur-

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010PC0105R(01)&from=EN

262. Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 2201/2003 as regards jurisdiction and introducing rules concerning applicable law in matrimonial matters, [Electronic resource] : Brussels, 17.7.2006, COM (2006) 399 final- режим доступа: URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006PC0399&from=en

263. Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions in matters of matrimonial property regimes, [Electronic resource] : Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 126 final, - режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0126:FIN:EN:PDF

264. Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions regarding the property consequences of registered partnerships, [Electronic resource] : Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 127 final, режим электронного доступа: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0127:FIN:EN:PDF

265. Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction (recast). [Electronic resource] : COM/2016/0411 final - 2016/0190 (CNS). - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0411

266. Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office [Electronic resource] : Brussels, 17.7.2013 COM(2013) 534 final 2013/0255 (APP) - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0534&from=EN

267. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment [Electronic resource] : COM/2016/0378 final - 2016/0176 (COD). - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A378%3AFIN.

268. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training , voluntary service and au pairing [RECAST] /* [Electronic resource]: COM/2013/0151 final - 2013/0081 (COD) */- режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013PC0151

269. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection [Electronic resource]: COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD) - режим доступа: URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0465

270. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism [Electronic resource] : COM/2015/0625 final - 2015/0281 (COD) - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0625:FIN

271. Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council regarding the European Investigation Order in criminal matters [Electronic resource] : 2010/0817 (COD) - режим доступа: URL: http://www.ecba.org/extdocserv/prOfficial Journalects/EEW/2010_PROPEUInvOrderCrimMat.pdf

272. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation No 562/2006 (EC) as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders [Electronic resource] : COM/2015/0670 final - 2015/0307 (COD)// - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0670

273. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, [Electronic resource] : Brussels, 16.9.2011, COM(2011) 560 final 2011/0242 (COD), - режим доступ: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0560:FIN:EN:PDF

274. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person [Electronic resource] : COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD) - режим доступ: URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270%2801%29

275. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person [Electronic resource] : COM/2015/0450 final - 2015/0208 (COD) - режим доступ: URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015PC0450.

276. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council [Electronic resource] : COM/2016/0468 final - 2016/0225 (COD) - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468

277. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [Electronic resource] : COM/2016/0466 final - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0466:FIN

278. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU [Electronic resource] : COM/2016/0467 final - режим доступа:

URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0467%3AFIN

279. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes [Electronic resource] : COM/2016/0272 final/2 - 2016/0132 (COD)// - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:272:FIN

280. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 and (EU) 2016/1624 [Electronic resource] : Brussels, 16.11.2016 COM(2016) 731 final 2016/0357(COD) - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52016PC0731

281. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 252 final 2018/0061 (COD). [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201780314_proposal-regulation-establishing-community-code-visas_en.pdf

282. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU. COM/2015/0452 final - 2015/0211 (COD). [Electronic resource] – режим

доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015PC0452

Документы институтов Европейского Союза

283. Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice - Text adopted by the Justice and Home Affairs Council of 3 December 1998**,** Official Journal C 019 , 23/01/1999 P. 0001 - 0015

284. Action Plan on the integration of third country nationals Brussels, 7.6.2016 COM(2016) 377 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377

285. Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action on action against trafficking in human beings. Brussels, 19 November 2009. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/action_oriented_paper_on_actions_against_trafficking_en_1.pdf

286. Addressing migration in the European Union Compendium of briefings by the European Parliamentary Research Service, February, 2017 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Migration_Compendium_2017.pdf

287. Bringing legal clarity to property rights for international couples, Brussels, 16.3.2011, COM(2011) 125 final, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0125:FIN:EN:PDF

288. Cardiff European Council 15-16 June 1998. Presidency conclusions and annexes [Electronic resource] - режим доступа: URL: URL/http://aei.pitt.edu/43333/1/CARDIFF_EUROPEAN_COUNCIL.pdf

289. Commission of the European Communities, Green Paper on applicable law and jurisdiction in divorce matters, Brussels, 14.3.2005, COM(2005) 82 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0082

290. Communication from the Commission - A strategy on the external dimension of the area of freedom, security and justice, Brussels, 12.10.2005 COM(2005) 491 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0491&from=EN

291. Communication from the Commission of the European Communities to the Council and the European Parliament on a community immigration policy, Brussels, 22.11.2000, COM(2000) 757 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0757

292. Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals, Brussels, 19.7.2006, COM(2006) 402 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0402en01.pdf

293. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union /* COM/2002/0233 final */ [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2002:0233:FIN

294. Communication from the Commission to the Council and the European - Parliament Communication on the mutual recognition of judicial decisions in criminal matters and the strengthening of mutual trust between Member States {SEC(2005)641} /* COM/2005/0195 final */ [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0195

295. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Mutual recognition of Final Decisions in criminal matters (3.1.1.) /* COM/2000/0495 final */ [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52000DC0495

296. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006, Brussels, 9.2.2011, COM (2011) 47 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/COMM_PDF_COM_2011_0047_F_EN_RAPPORT.pdf

297. Communication from the commission to the European parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on Migration, 2015 [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

298. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe COM/2016/0197 final [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0197&from=en (accessed date: 26.12.2016)

299. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe 22/11/2010 COM/2010/0673 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52010DC0673

300. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening law enforcement cooperation in the EU: the European Information Exchange Model (EIXM). Brussels, 7.12.2012. COM(2012) 735 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/home-

affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/20121207_com_2012_735_en.pdf

301. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Brussels, 6.4.2016. COM(2016) 205 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf

302. Communication from the commission to the European parliament and the Council on an Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing. COM/2016/050 final. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0050

303. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy. A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018. Brussels, 12.9.2018 COM(2018) 635 final. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/COM(2018)635-Enhancing%20legal%20pathways%20to%20Europe.PDF

304. Communication from the Commission to the European Parliament on a common policy on illegal immigration [COM(2001) 672 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF

305. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 5 December 2007 - "Towards a Common Immigration Policy" [COM(2007) 780 final] [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:EN:PDF

306. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Brussels, 1.9.2005. COM(2005) 389 final. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:EN:PDF

307. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020). Brussels, 27.5.2015 COM(2015) 285 final [Electronic resource] - режим доступа: URL:https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf

308. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A European Agenda on Migration Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

309. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}COM/2008/0360 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF

310. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The European Agenda on Security. Strasbourg, 28.4.2015. COM(2015) 185 final [Electronic resource] - режим доступа: URL:https://ec.europa.eu/home-

affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

311. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The EU Justice Agenda for 2020 - Strengthening Trust, Mobility and Growth within the Union. Strasbourg, 11.3.2014 COM(2014) 144 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf

312. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}COM/2008/0360 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF

313. Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, 20 September 2001, SN 3926/6/01, REV 6 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/terrorism/documents/concl_council_20sep_en.pdf

314. Conclusions and plan of action of the extraordinary European council meeting on 21 September 2001, [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf

315. Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU - Council conclusions (9 December 2016) Brussels, 9 December 2016 (OR. en) 15312/16 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15312-2016-INIT/en/pdf

316. Council conclusions of the Justice and Home Affairs Council of 5-6 June 2014 [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2014/06/05-06/

317. Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration adopted at the 2998th Justice and Home Affairs Council meeting, held in Brussels on 25 and 26 February 2010, SEC (2010) 1480 final [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf

318. Council of the European Union Presidency progress report Prüm Decisions. Brussels, 23 May 2017 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9014-2017-INIT/en/pdf

319. Council of the European Union, Brussels, 20 February 2004, 6535/04, VISA 33, COMIX 111, Council Conclusions on the development of the Visa Information System (VIS) [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/consultation_visa/council_conclusions_final_200204_en.pdf

320. Council of the European Union, Integration of the Pruem Treaty into the Union legal order, Brussels, 9 February 2007 [Electronic resource] - режим доступа: URL:

321. Draft programme of measures for implementation of the principle of mutual recognition of decisions in civil and commercial matters. Official Journal C 12 , 15/01/2001 P. 01 -09

322. EU Council, Presidency Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) - New Dublin: Reversing the Dynamics, Document 7674/18 of 9.4.2018. URL: http://www.statewatch.org/news/2018/apr/eu-council-dublin-state-of-play-7674-18.pdf

323. EU Visa Policy: Commission puts forward proposals to make it stronger, more efficient and more secure Brussels, 14 March 2018. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1745_en.htm

324. European Pact on immigration and asylum, 13440/08. Brussels, 24 September 2008 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT

325. European Parliament resolution of 5 October 2016 on the European Public Prosecutor's Office and Eurojust (2016/2750(RSP) [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0376+0+DOC+XML+V0//EN

326. European Union action plan on common action for the Russian Federation on combating organised crime, Official Journal C 106 , 13/04/2000 p. 0005 – 0012

327. EU-Russia common space on freedom, security and justice", EU-Russia Common Spaces Report 2010 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.eeas.europa.eu/russia/docs/commonspaces_prog_report_2010_en.pdf

328. First Progress Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation by Russia of the Common Steps towards visa free short-term travel of Russian and EU citizens under the EU-Russia Visa Dialogue, Brussels, 18.12.2013 COM(2013) 923 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131218_commission_report_on_the_implementation_by_russia_of_the_common_steps_for_visa_free_regime_en.pdf

329. Frontex Annual Risk analysis. 2016-04-05 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http:/frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf

330. Frontex European Border and Coast Guard Agency. FRAN Quarterly Quarter 4 October–December 2016 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf

331. Green Paper on an EU approach to managing economic migration /* COM/2004/0811 final */ [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0811en01.pdf, 14.10.2011.

332. Green Paper on the future Common European Asylum System Brussels, 6.6.2007 COM (2007) 301 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0301en01.pdf

333. Issues Paper on relations with Russia. Foreign Affairs Council of 19 January 2015 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf

334. Outcome of the Council Meeting 3405th Council meeting Justice and Home Affairs Brussels, 20 July 2015 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/

335. Plan for the management of the external borders of the Member States of the EU adopted by the Justice and Home Affairs Council on 13 June 2002 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010019%202002%20INIT

336. Presidency conclusions - Laeken, 14 and 15 December 2001 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf

337. Presidency Conclusions, Tampere European Council 15 and 16 October 1999 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

338. Presidency Conclusions. Thessaloniki, 19 and 20 June 2003 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://extranjeros.mtin.es/es/UnionEuropea/ConclusionesConsejosEuropeos/documentos/Conclusiones76279_eng.pdf

339. Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters (2001/C12/02), Official Journal C 012 ,15/01/2001 P. 0010 – 0022

340. Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, Official Journal C 142 of 14.06.2002

341. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third country nationals for the purposes of scientific research, Brussels, 20.12.2011, COM(2011) 901 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0901&qid=1491744030351&from=EN.

342. Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Seventh report on certain third countries' maintenance of visa requirements in breach of the principle of reciprocity, Brussels, 26.11.2012, COM(2012) 681 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/com_2012_681_final_en.pdf

343. Report from the Commission to the European Parliament and the Council of 24 July 2009 on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States [COM(2009) 383 final [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0383:EN:NOT

344. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council establishing the Visa Information System (VIS), the use of fingerprints at external borders and the use of biometrics in the visa application procedure/REFIT Evaluation. Brussels, 14.10.2016 COM(2016) 655 [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/report_to_the_european_parliament_and_council_on_implementation_of_vis_en.pdf

345. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of Regulation (EU) No 1342/2011 of the

European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1931/2006 as regards the inclusion of the Kaliningrad oblast and certain Polish administrative districts in the eligible border area and on the bilateral agreement concluded thereof between Poland and the Russian Federation. COM(2014) 74 of 19.2.2014 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0074

346. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Brussels, 28.9.2011, COM(2011) 587 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0587:FIN:EN:PDF;

347. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/81 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Brussels, 15.10.2010, COM(2010) 493 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/eims/HOME/136970/COM(2010)493.pdf (30.11.2011)

348. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the second generation Schengen Information System (SIS II) in accordance with art. 24 (5), 43 (3) and 50 (5) of Regulation (EC) No 1987/2006 and art. 59 (3) and 66 (5) of Decision 2007/533/JHA. Brussels, 21.12.2016. COM(2016) 880 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:880:FIN

349. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual report to the European Parliament and the Council on the activities of the EURODAC Central Unit in 2009, Brussels, 2.8.2010, COM(2010)415 final [Electronic

resource] - режим доступа: URL: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_415_en.pdf

350. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council framework decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels 11.4.2011 COM (2011) 175 final [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0175

351. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group“) Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world, June 2008 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf

352. Resolution of the Council of 10 June 2011 on a Roadmap for strengthening the rights and protection of victims, in particular in criminal proceedings. Official Journal C 187, 28.6.2011, p. 1–5

353. Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings (Text with EEA relevance) Official Journal C 295, 4.12.2009, p. 1–3

354. Select Committee on European Communities Nineteenth Report. Prospects for the Tampere Special European Council. [Electronic resource] - режим доступа: URL:https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldselect/ldeucom/101/10105.htm

355. Seville European Council 21 and 22 June 2002 Presidency Conclusions, Brussels, 24 October 2002, (29.10) (OR. fr) 13463/02 POLGEN 52, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf)

356. Smart Borders Pilot PrOfficial Journalect Report on the technical conclusions of the Pilot// [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/Smart%20Borders%20-%20Technical%20Report.pdf

357. The Council of the European Union, The strategy for the External Dimension of JHA: global freedom, Security and Justice, Brussels, 30 November 2005

[Electronic resource] - режим доступа: URL: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014366%202005%20REV%203

358. The Council of the European Union. A secured Europe in a better world. European Security Strategy. 15895/03. Brussels, 8 December 2003 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf

359. The EU Counter-Terrorism Strategy, Brussels, 30.11.2005. - режим доступа: URL:https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204

360. The Hague Program strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Presidency Conclusions – Brussels, 4/5 November 2004 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europol.europa.eu/jit/hague_programme_en.pdf

361. The Presidency Conclusions. The European Council, Brussels, 15/16 October 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf

362. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. Official Journal C 115 of 4.5.2010.

Решения Суда Европейского Союза, мнения генеральных адвокатов, решения Европейского суда по правам человека, решения национальных конституционных судов

363. Case 120/7. Judgment of the Court of 20 February 1979. Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Reference for a preliminary ruling: Hessisches Finanzgericht - Germany. Measures heaving an effect equivalent to

quantitative restrictions [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-120/78

364. Case 22-70. Judgment of the Court of 31 March 1971. - Commission of the European Communities v Council of the European Communities. - European Agreement on Road Transport. European Court reports 1971 Page 00263

365. Case 26-62. Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Netherlands. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1963:1.URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026

366. Case 33-76. Judgment of the Court of 16 December 1976. Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. European Court Reports 1976 -01989

367. Case 42-76. Judgment of the Court of 30 November 1976. Jozef de Wolf v Harry Cox BV. Reference for a preliminary ruling: Hoge Raad - Netherlands. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-42/76#

368. Case 45-76. Judgment of the Court of 16 December 1976. Comet BV v Produktschap voor Siergewassen. Reference for a preliminary ruling: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Netherlands. European Court Reports 1976 -02043

369. Case 6-64. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006

370. Case 8-74 Judgment of the Court of 11 July 1974. - Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville. - Preliminary ruling requested by the Tribunal de première instance de Bruxelles - Belgium. [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0008:EN:HTML

371. Case C-105/03. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2005. Criminal proceedings against Maria Pupino. Reference for a preliminary ruling: Tribunale di Firenze - Italy [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0105

372. Case C-105/14. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 8 September 2015. Criminal proceedings against Ivo Taricco and Others. Request for a preliminary ruling from the Tribunale di Cuneo. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0105

373. Case C-153/14 Minister van Buitenlandse Zaken v. K, A [2015] // Court of Justice [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2003%252F86%252F&docid=165654&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=510201#ctx1.

374. Case C-168/13 PPU. Judgment of the Court (Second Chamber), 30 May 2013. Jeremy F. v Premier minister (par. 50) Request for a preliminary ruling from the Conseil constitutionnel [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CJ0168

375. Case C-170/11. Judgment of the Court (First Chamber), 6 September 2012. Maurice Robert Josse Marie Ghislain Lippens and Others v Hendrikus Cornelis Kortekaas and Others. Reference for a preliminary ruling from the Hoge Raad der Nederlanden [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0170

376. Case C-176/03. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 September 2005.Commission of the European Communities v Council of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62003CJ0176

377. Case C-179/11. Judgment of the Court (Fourth Chamber), 27 September 2012. Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. Reference for a preliminary ruling from the Conseil d'État (France). ECLI identifier:

ECLI:EU:C:2012:594. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0179

378. Case C-212/04. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 4 July 2006. Konstantinos Adeneler and Others v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG). режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/SUM/?uri=CELEX:62004CJ0212

379. Case C-241/05, Nicolae Bot v Préfet du Val-de-Marne [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0241:EN:HTML

380. Case C-254/11: Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 21 March 2013 (request for a preliminary ruling from the Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága — Hungary). Official Journal C 156, 1.6.2013, p. 4–4

381. Case C-277/11. Judgment of the Court (First Chamber), 22 November 2012. M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform and Others. Reference for a preliminary ruling from the High Court (Ireland). [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-277/11&language=EN

382. Case C-303/05. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 May 2007. Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad. Reference for a preliminary ruling [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62005CJ0303

383. Case C-355/10. Judgment of the Court (Grand Chamber), 5 September 2012.European Parliament v Council of the European Union. Application for annulment [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62010CJ0355

384. Case C-376/98. Judgment of the Court of 5 October 2000. Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2000:544. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61998CJ0376

385. Case C-399/11. Judgment of the Court (Grand Chamber), 26 February 2013.Stefano Melloni v Ministerio Fiscal.Request for a preliminary ruling from the

Tribunal Constitucional (Spain). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62011CJ0399

386. Case C-403/16. Judgment of the Court (First Chamber) of 13 December 2017. Soufiane El Hassani v Minister Spraw Zagranicznych. Request for a preliminary ruling. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CJ0403&lang1=en&type=TXT&ancre=

387. Case C-453/16 PPU. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 10 November 2016. Openbaar Ministerie v Halil Ibrahim Özçelik. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62016CJ0453

388. Case C-491/10 PPU. Joseba Andoni Aguirre Zarraga v Simone Pelz. Judgment of the Court (First Chamber) of 22 December 2010. Reference for a preliminary ruling. ECLI:EU:C:2010:828. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83464&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3331737

389. Case C-491/13 Mohamed Ali Ben Alaya v. Bundesrepublik Deutschland [2014. Court of Justice [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=157487&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=284077.

390. Case C-503/03 Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain, 31 January 2006. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d500317f2032af4734b8f8bb36f816bb03.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaN8Re0?text=&docid=55480&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=210265

391. Case C-544/15 Sahar Fahimian v. Bundesrepublik Deutschland [2017] Court of Justice [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=2004%252F114%252F&docid

=189542&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=500173#ctx1

392. Case C-601/15. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 February 2016. J. N. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Request for a preliminary ruling from the Raad van State. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2016:84. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2016:84

393. Case C-7/98. Judgment of the Court of 28 March 2000. Dieter Krombach v André Bamberski. Reference for a preliminary ruling: Bundesgerichtshof - Germany [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:61998CJ0007

394. Case C-715/17: Action brought on 21 December 2017 — European Commission v Republic of Poland. Official Journal C 112, 26.3.2018, p. 18–18

395. Case C-718/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Hungary. Official Journal C 112, 26.3.2018, p. 19–19

396. Case C-719/17: Action brought on 22 December 2017 — European Commission v Czech Republic. Official Journal C 112, 26.3.2018, p. 19–20

397. Case C-9/16. Judgment of the Court (First Chamber) of 21 June 2017. Reference for a preliminary ruling [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62016CJ0009

398. Case of AVOTIŅŠ v. Latvia (Application no. 17502/07) Judgment Strasbourg, 23 May 2016 [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-163114"]}

399. Case of Hirsi Jamaa and others v. Italy. (Application no. 27765/09ECtHR) Judgement (Grand Chamber) of 23 February 2012.. URL: http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-hirsi-jamaa-and-others-v-italy-gc-application-no-2776509

400. Case of Jeunesse v. The Netherlands (Application no. 12738/10) Judgment Strasbourg 3 October 2014 [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["Jeunesse v. The Netherlands

401. Case of Pellegrini v. Italy (Application no. 30882/96) Judgment Strasbourg, 20 July 2001 FINAL 20/10/2001 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://fulviocortese.it/wp-content/uploads/2011/09/CASE-OF-PELLEGRINI-v.-ITALY.pdf

402. Case Opinion 1/13. Opinion of the Court (Grand Chamber) of 14 October 2014. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:2303 [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62013CV0001

403. Case Opinion 2/13. Opinion of the Court (Full Court) of 18 December 2014. Opinion pursuant to Article 218(11) TFEU. ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:2454. [Electronic resource] - режим доступа: URL: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002

404. Case T-193/16. Order of the General Court (First Chamber, Extended Composition) of 28 February 2017. NG v European Council. Action for annulment — EU-Turkey statement of 18 March 2016. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016TO0193

405. Case T-85/09. Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 30 September 2010. Yassin Abdullah Kadi v European Commission. URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-85/09

406. Joined Cases C-199/12 to C-201/12. Judgment of the Court (Fourth Chamber), 7 November 2013. Minister voor Immigratie en Asiel v X and Y and Z v Minister voor Immigratie en Asiel. Requests for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands). ECLI identifier: ECLI:EU:C:2013:720. URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0199&lang1=en&type=TXT&ancre=

407. Joined cases C-402/05 P and C-415/05. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 3 September 2008.Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62005CJ0402

408. Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 April 2016. Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen. Reference for a preliminary ruling [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0404

409. Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment (Grand Chamber), 18 July 2013 // URL: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=139745&pageIndex=0&doclang=en& mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1914364.

410. Joined Cases C-643/15 and C-647/15, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017. Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0643

411. Joined Cases C-71/11 and C-99/11. Judgment of the Court (Grand Chamber), 5 September 2012. Bundesrepublik Deutschland v Y and Z. References for a preliminary ruling from the Bundesverwaltungsgericht.URL: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0071&lang1=en&type=TXT&ancre=

412. Jointed Cases C-411/10 and C-493/10. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011.N. S. (C-411/10) v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others (C-493/10) v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform. References for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/SUM/?uri=CELEX:62010CJ0411

413. Jointed Cases C-411/10, C-187/01 and C-385/01. Judgment of the Court of 11 February 2003. Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok (C-187/01) and Klaus Brügge (C-385/01). References for a preliminary ruling: Oberlandesgericht Köln - Germany and Rechtbank van eerste aanleg te Veurne [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-187/01

414. Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 18. Juli 2005. 2BvR 2236/04. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/07/rs20050718_2bvr223604.html

415. Постановление от 21.1.2011 [Большая Палата]. M.C.C. против Бельгии и Греции [M.S.S. v. Belgium and Greece] (жалоба № 30696/09). [Электронный ресурс] - режим доступа: URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":["document"],"itemid":["001-117491"]}

Монографии, сборники научных работ, статьи на русском языке

416. Абашидзе А.Х., Гугунский Д.А., Конева А.Е., Солнцев А.М. Защита прав детей при возникновении споров о воспитании детей между родителями, проживающими на территории разных государств // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки .— 2014 .— №3 .— С. 241-249.

417. Абашидзе А.Х., Кебурия К.О., Конева А.Е., Солнцев А.М. Вопросы сотрудничества россии с государствами - членами ес в рамках реализации конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 10 (89). – с. 35-38.

418. Абащидзе А.Х. Принципы международного права: проблемы понятийносодержательного характера// Московский журнал международного права. – 2017. – № 4. – с. 19-30.

419. Абдуллин А.И. Право Европейских сообществ: о классификации источников // Известие высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – 4 (237). – С. 177-197.

420. Алексеев С.С. Теория права Издание 2-е, переработанное и дополненное. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.

421. Алексеев С.С. Право: Азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. – 711 с.

422. Алексеев С.С. Структура советского права. М., Юридическая литература. 1975. – 264 с.

423. Аскеров З. А. о., Сафаров Н.А. Принцип взаимного признания судебных решений как фундаментальная основа системы уголовно-правового сотрудничества государств - членов Европейского Союза. Известие Высших учебных заведений. – 2011 - № 4 (297). – С. 178-198.

424. Бирюков М.М. Европейская интеграция : междунар.-правовой подход / М. М. Бирюков ; Дипломат. акад. МИД России. - Москва : Науч. кн., 2004. - 206 с.

425. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право / М. М. Бирюков. - М. : Научная книга, 2006. - 253 с.

426. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. – М.: Научная книга, 2010. – 239 с.

427. Бирюков П.Н. Защита информации в Европоле // Международно-правовые чтения. Воронеж: ВГУ, 2003. Вып. 1. – С. 76-81.

428. Бирюков П.Н. Институты Европола // Международно-правовые чтения. Воронеж: ВГУ, 2004. Вып. 2. – С. 136-138.

429. Бирюков П.Н. Некоторые аспекты Европейского ордера на арест // Московский журнал международного права. – 2009. – № 1. – С. 248-256.

430. Бирюков П.Н. Признание в праве ЕС иностранных судебных решений по уголовным делам (опыт Испании) //Московский журнал международного права. - № 4. 2016. – с. 63-72.

431. Борко Ю.А. Европейский Союз в XXI веку: текущие дела и фундаментальные проблемы // Современная Европа. – 2015. – № 3 (63). С. 7-16.

432. Борко Ю.А. Отношения ЕС-Россия: летнее затишье 2018 г. // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2018. – № 93. С. 123-129.

433. Борко Ю.А. Россия – Евросюз: состоялось ли стратегическое партнерство? // Современная Европа. – 2014. – № 2 (58). – С. 19-30.

434. Войников В. В. Правовые аспекты политики Европейского союза по борьбе с незаконной иммиграцией// Балтийский регион. – 2015. – № 4 (26). – С. 73-89.

435. Войников В.В. Кризис в Европе и проблема реформирования законодательства в сфере европейского пространства свободы, безопасности и правосудия //Большая Европа в глобальном мире: новые вызовы – новые решения/Под ред. Ал. А. Громыко, М.: Ин-т Европы РАН, 2013, с. 82-93.

436. Войников В.В. Правовое регулирование европейского пространства свободы, безопасности и правосудия. Калининград, 2013. – 397 с.

437. Войников В.В. Реформа законодательства Европейского союза об убежище как ответ на миграционный кризис в Европе // Труды института государства и права РАН. – 2017. – № 5. – С.149-169.

438. Войников В. В., Корнеев О. В. Проблемы и перспективы безвизового диалога России и ЕС // Балтийский регион. – 2013. – № 3 (17). – С. 20-37

439. Волеводз А.Г. Об одном процессуально-криминалистическом аспекте международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства// Уголовное судопроизводство: современное состояние и основные направления совершенствования: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 50-летнему юбилею доктора юридических наук, профессора А.В. Гриненко (Москва, 19-20 мая 2016 г.) / Отв. ред. Заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф. О.А. Зайцев, д.ю.н., проф. А.Г. Волеводз. – М.: МГИМО МИД России; МАЭП, 2016. – 456 с. С. 355-362.

440. Волеводз А.Г. Построение Евразийского союза потребует создания новых механизмов для противодействия «интеграционной» преступности или нам нужен ЕВРАЗПОЛ / А.Г. Волеводз // Viperson.ru. – 2011. – 12 октября. – URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/a56/a56e5d67938efc68ac84ce5fb46f819c.pdf

441. Волеводз А.Г. Уголовно-правовое противодействие деятельности иностранных боевиков террористов//Уголовное право. – 2016. - № 6. – С. 18-26

442. Волеводз А.Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству: Учебное пособие // А.Г. Волеводз. – М., 2010. – 303 с.

443. Волков А.К. Актуальные вопросы определения права, применяемого к договорным обязательства в странах ЕС// Известия Высших учебных заведений. Правоведение. – 2009. - № 6 (287). – С. 169-180.

444. Воронина Н.А. Союзное государство Россия – Беларусь: опыт правового регулирования, режим доступа: URL: http://e-notabene.ru/wl/article_9061.html#8

445. Вылегжанин А.Н. Дудыкина И.П. Понятие «международно-правовая политика государства» // Московский журнал международного права. – 2016. – № 4 (104). – С. 21-37.

446. Гапоненко В.Ф., Падалка В.В. Нужна ли евразийская полиция (Евразпол) для единого экономического пространства в рамках евразийского экономического союза?// Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 12. – С. 253-257.

447. Грнчарова Н.Ю. Реализация права на убежище в Европейском Союзе. Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – № 3 (44). – С. 191–199.

448. Громыко А.А. Россия и Евросоюз: динамика отношений // Белорусский экономический журнал. – 2013. – № 1. – С. 8-17.

449. Громыко А.А., Федоров В.П. Антироссийские санкции // Современная Европа. – 2016. – № 2 (68). – 22-27.

450. Гуласарян А. С. Решение Суда Европейского Союза по объединенному делу «Европейская комиссия ... против Ясин Абдулла Кади» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 6. – С. 112-117.

451. Гурбанов, Р. А. Взаимное признание судебных решений в сфере уголовного правосудия государств-членов ЕС //Вестник Московского университета МВД России. – 2011. - № 6. - С. 255 - 260.

452. Давлетгильдеев Р.Ш., Сычева О.В. Международно-правовое сотрудничество в области трудовой миграции: от ЕврАзЭС к Евразийскому экономическому союзу// Журнал российского права. – 2005. - № 6 (222). – С. 143-153.

453. Дамирчиев Э.И. Основные направления практической деятельности европейской полицейской организации (Европол) в сфере борьбы с преступностью // Полицейская и следственная деятельность. – 2012. – № 1. – С. 135-160.

454. Данилевский Н.Я. Россия и Европа/ Н.Я. Данилевский. – М.: Де'Либри, 2016. – 768 с.

455. Егорова Е.Н. Правовое регулирование миграционных потоков в Европейском Союзе / Е.Н.Егорова. М.: МГИМО-Универсситет, 2018. – 224 с.

456. Егорова Е.Н. Трудовое право Европейского Союза как отрасль права Европейского Союза // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 3. – С.199 - 204.

457. Егорова Е.Н., Лях К.А. Правовые аспекты урегулирования кризиса беженцев и предоставления убежища в Европейском Союзе // Миграционное право. – 2018. – №2. – С. 19-22.

458. Емельянова Е.А. Манипулирование информацией на рынках. М.: Инфотропик Медиа, 2015. – 192 с.

459. Жоффруа К. Новый Регламент ЕС о подсудности, признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам - шаг к окончательной отмене экзекватуры в Европе //Закон. – 2013, - № 11. – С.130-134.

460. Журавлев, Е. В. Право Европейского союза как особая правовая система //Современное право. -2008. - № 6. - с. 100 – 103.

461. Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание//Юридическая наука. – 2011. – № 2. - С. 65 - 69.

462. Исполинов А. С. Суд Европейского союза, Яссин Кади и статья 103 Устава ООН // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6 (93). – С. 27-35.

463. Исполинов А.С. Суд Европейского союза против присоединения ЕС к Европейской конвенции по правам человека (причины и следствия) // Международное правосудие. – 2015. – 1 (13). – С. 118-134

464. Кавешников Н.Ю. Великобритания и Европейский союз: долгая история развода. Статья 1. Европейский вопрос // Современная Европа. – 2018. – № 5 (84). – С. 5-16.

465. Кавешников Н.Ю. Институционально-политическое развитие ЕС: кризис и варианты трансформации // Мировая экономика и международные отношения. – 2017. – Том 61, № 5. – С. 14–24.

466. Калиниченко П.А. Европейский Союз: право и отношения с Россией: монография. М., 2012. - 272 с.

467. Калиниченко П.А. Понятие и принципы стратегического партнерства между Россией и Европейским союзом (юридический анализ) // Lex Russica. – 2009. – № 6, том 68. – С. 1489-1506.

468. Калиниченко П.А., Михайлова С.А. Эволюция норм и стандартов ЕС в сфере признания и исполнения решений по гражданским делам//Актуальные проблемы российского права. № 1 – 2014. С.125-136.

469. Кашкин С.Ю., Ядрихинская О.А. История становления и развития науки Европейского права в России // История юридических наук в России. Сборник статей, Изд-во МГЮА, М., 2009. С. 286-328.

470. Ключников, А. Ю. Исполнение европейского ордера на арест в Германии //Российский судья. – 2017. – № 5. – С. 53 – 57.

471. Колосов Ю.М. О понятии европейского международного права / Ю.М. Колосов // Российский ежегодник международного права. 2006. – СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2007. – С. 194-198.

472. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. – 296 с.

473. Марченко М.Н. Принцип прямого действия права европейского союза // Вестник Московского государственного областного университета. – 2011. - № 2. – С. 218-225.

474. Махмутова Л.Ф., Ушакова Н.В. Россия и Беларусь: строительство Союзного государства //Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история: сб. Ст. по матер. XII междунаро. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012. С. 7-13.

475. Нешатаева Т.Н. Интеграция и наднационализм // Вестник Пермского университета : Серия «Юридические науки. -2014. - № 2. - С. 243 - 248

476. Нешатаева Т.Н. К вопросу о создании Евразийского союза: интеграция и наднационализм // Международное правосудие. – 2014. – № 2 (10). – С. 57-70.

477. Потемкина О.Ю. Вишеградская группа и «гибкая солидарность», Современная Европа. – 2016. – № 6,. – с. 43 – 52.

478. Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М., 2002. – 79 с.

479. Потёмкина О.Ю. ЕС: Конституционный тупик или продолжение реформы. – Современная Европа. – 2008. - № 4. – с. 59-72.

480. Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского Союза: проблемы и перспективы. М. , 2010. – 129 с.

481. Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. – М., 2011. – 368 с.

482. Потемкина О.Ю., Войников В.В. Понятие и содержание шенгенского права // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе: Материалы межвузовской конференции / Под общ. Ред. О.А. Заячковского. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. с . 60-70.

483. Сафаров, Н.А. Европейский ордер на арест в механизме правового регулирования по уголовным делам стран – членов Европейского Союза/ Н.А. Сафаров. // Правоведение. – 2007. -№ 1. – с. 93 – 111.

484. Соколов И.С. Принцип двойной криминализации деяния («двойного вменения») применительно к Европейскому ордеру на арест // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 11 (42). – С. 31-33.

485. Сорокина Е.М.Правовые основы компетенции Европейского союза в области пространства свободы, безопасности и правосудия на современном этапе//Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 7 (56). - С. 201-207.

486. Трикоз Е.Н. Формирование уголовно-правовой системы Европейского союза//Журнал российского права. – 2007. - № 10. – С. 89 – 107.

487. Туркина А. Распределение беженцев по странам ЕС: механизм правомерен, но государства по-прежнему не согласны//- режим доступа: URL: http://alleuropalux.org/?p=15063

488. Чекотков А.Ю. Европейский ордер на производство следственных действий: юридическая необходимость или политическая целесообразность? //Государство и право. 2016. № 11. - с. 105-109.

489. Четвериков А.О. Законодательство и правовые акты Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором 2007 года // Lex Russica. – 2008. – № 6. – С. 1544-1555.

490. Четвериков А.О. Комментарий к регламенту Европейского Парламента и Совета (ЕС) № 593/2008 от 17 июня 2008 г. «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам» («Рим I»). - режим доступа: URL: http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/reglament-es-593-2008-evropejskogo-parlamenta-i-soveta-ot-17-iyunya-2008-g-o-prave-podlezhashhem-primeneniyu-k-dogovornym-obyazatelstvam-rim-i-perevod-a-o-chetverikova/

491. Шония Г.В. Понятие и правовое регулирование труда сезонных работников в России и за рубежом: сравнительный анализ // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 8 (69). – С. 107 - 113.

492. Шохин С.О. Проблемы правового обеспечения борьбы с легализацией незаконно полученных доходов в Евразийском экономическом союзе//Юрист. – 2018. – №1. – с. 52-57.

493. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М: Изд-во «Аксиом», 2009. — 304 с.

494. Энтин М., Энтина Е., Европейский Союз распрямляет плечи - режим доступа: URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/evropeyskiy-soyuz-raspryamlyaet-plechi/

495. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах. – М., 2009. – 768 с.

496. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004–2005 годах: Монография. — СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. — 504 с.

497. Энтин М.Л. Критический анализ концептуальных подходов экспертного сообщества к восстановлению отношений между Россией и ЕС. 16 марта 2017 - режим доступа: URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kriticheskiy-analiz-kontseptualnykh-podkhodov-ekspertnogo-soobshchestva-k-vosstanovleniyu-otnosheniy/

498. Энтин М.Л. Партнерство для модернизации – путь к сближению России и Европейского Союза// Вся Европа. – 2010. -№ 9 (47) - режим доступа: URL: http://www.alleuropa.mgimo.ru/partnerstvo-dlya-modernizatsii-putj-k-sblizheniiu-rossii-i-evropeyskogo-soiuza

499. Энтин М.Л. Установление косвенной юрисдикции Суда ЕС над резолюциями Совета Безопасности ООН. - режим доступа: URL: http://alleuropalux.org/?p=2502

500. Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VI: Россия и Европейский Союз в 2015 – 2016 годах: Научная монография /М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина, Н.И. Тнэлм – Москва: Издательство «Зебра Е», 2017 - 816 с.

501. Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Тнэлм Н.И. В поисках партнерских отношений VII: Россия и Европейский Союз в 2017 – первой половине 2018 годов: Научная монография /М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина, Н.И. Тнэлм. – Москва: Издательство «Зебра Е», 2018, – 816 с.

Диссертации, авторефераты диссертаций

502. Базаркина, Д.Ю. Роль коммуникационного обеспечения в антитеррористической деятельности Европейского союза: дис. … д-ра полит. наук: 23.00.04/ Д.Ю. Базаркина. М., 2017. – 417 с.

503. Бальзамова, Н.Л. Эволюция законодательства Европейского Союза о правовом положении граждан стран, не входящих в ЕС:. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Н.Л. Бальзамова. – М., 2012. – 185 с.

504. Биссон, Л.С. Регулирование в сфере легальной иммиграции в Европейском союзе: факторы, методы и инструменты : дис. … канд. полит. наук: 23.00.04 / Л.С. Биссон. – Москва, 2015. – 30 с.

505. Волеводз, А.Г. Правовые основы новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А.Г. Волеводз. – М., 2002. – 462 с.

506. Гурбанов, Р.А.о. Взаимодействие судебных органов на европейском пространстве: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Р.А.о. Гурбанов. – Баку, 2015. – 387 с.

507. Дамирчиев, Э.И.о. Сотрудничество государств-членов Европейского Союза в сфере уголовного судопроизводства. Теоретические и практические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10, 12.00.09 / Э.И.о. Дамирчиев. – М., 2011. – 210 с.

508. Декальчук, А.А. Внешние шоки как фактор развития интеграционных процессов в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза: дис. … канд. полит. наук: 23.00.04/ А.А. Декальчук. Спб., 2015. – 185 с.

509. Егорова, Е.Н. Основы трудового права Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Е.Н. Егорова. – М., 2013.- 206 с.

510. Емельянова, Е. А. Правовые последствия манипулирования информацией на рынках: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03 / Е.А. Емельянова. - СПб., 2013. - 25 с.

511. Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. – 51 с.

512. Калиниченко, П.А. Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / П.А. Калиниченко. – М., 2011. – 548 с.

513. Капустин, А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Я. Капустин. – М., 2001. – 43 с.

514. Магеррамов, М. А. о. Нелегальная миграция: понятие, общественная опасность, уголовно-правовое и криминологическое противодействие (по материалам России и Азербайджана) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.А. о. Магеррамов. – М., 2008. – 26 с.

515. Мещерякова, О.М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.10 / О.М. Мещерякова. – М., 2010. – 42 с.

516. Михайлова, С.А. Правовое регулирование сотрудничества судебных органов по гражданским, торговым и семейным делам в рамках Европейского Союза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С.А. Михайлова. – М., 2012. – 161 с.

517. Никишкин, И.И, Правовое регулирование полицейского сотрудничества в Европейском Союзе: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И.И. Никишкин. – М, 2015. – 204 с.

518. Потемкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза : автореф. дис. …д-ра полит. наук: 23.00.04 / О.Ю. Потемкина. – М., 2013. – 37 с.

519. Потемкина, О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза : дис. … д-ра полит. наук: 23.00.04 / О.Ю. Потемкина. – М., 2013. - 438 с.

520. Слыщенков, В. А. Проект Гражданского уложения 1905 г. и его место в истории русского права : авторфе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / В.А. Слыщенков. – М., 2003. - 24 с.

521. Соколова, Л.М. Становление уголовно-процессуальных институтов в праве Европейского Союза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Л.М. Соколова. – М., 2008. – 34 с.

522. Сорокина, Е.М. Гармонизация уголовно-процессуального законодательства в Европейском Союзе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Е.М. Сорокина. – М., 2016. - 226 с.

523. Чекотков, А.Ю. Европейские ордеры на арест и на производство следственных действий: проблемы реализации и тенденции развития : авторфе. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.Ю. Чекотков. – М., 2016. - 33 с.

524. Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского союза : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.О. Четвериков. – М., 2010. – 53 с.

525. Чугунова, С.В. Регулирование легальной трудовой миграции из третьих стран по праву ЕС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / С.В. Чугунова. – М., 2012. – 187 с.

526. Шайхутдинова, Г. Р. Продвинутое сотрудничество государств в Европейском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Г.Р. Шайхутдинова. – Казань, 2007. – 51 с.

527. Шамсутдинова, Р. Р. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза: становление, развитие и основные формы сотрудничества государств-членов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р.Р. Шамсутдинова. – Казань, 2009. – 175 с.

528. Шашкова, А.В. Политические аспекты противодействия отмыванию незаконных доходов и коррупции в контексте взаимодействия государства и корпораций : дис. … д-ра полит. наук : 23.00.02 / А.В. Шашкова. – М., 2018. – 653 с.

529. Ястребова, А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А.Ю. Ястребова. – М., 2017. – 580 с.

Учебные пособия на русском языке

531. Абашидзе А.Х, Иванов Д.В., Саваськов П.В., Малеев Ю.Н., Кукушкина А.В., Гликман О.В., Вереина Л.В, Анисимов Л.Н., Бекяшев Д.К., Бобылев Г.В., Лабин Д.К. Международное Европейское право. Учебник под ред. Д-ра юрид. наук, проф. Колосова Ю.М. Москва: Международные отношения, 2005. — 408 с.

532. Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. – М.: Финансовый контроль, 2004, - 410 с.

533. Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза : учебник /рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин, М. Л. Энтин. — М. : Норма : ИНФРА М, 2018. — 528 с.

534. Европейское право. Право Европейского Союза и прав. обеспеч. защиты прав человека: Учебник / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М.Энтин - 3 изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма: НИЦ Инфра - М., 2012 – 960 с.

535. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник / рук. авт. колл. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : ИНФРА-М : Норма, 2011. – 960 с.

536. Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп./ Кашкин С.Ю., Калиниченко П.А., Четвериков А.О. – М., 2010. – 460 с.

537. Кашкин, С. Ю. Право Европейского Союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 1 : учебник для бакалавриата и магистратуры / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2017. – 325 с.

538. Кашкин, С. Ю. Право европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 2 : учебник для бакалавриата и магистратуры / С. Ю. Кашкин ; отв. ред. С. Ю. Кашкин. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2017. – 299 с.

539. Основы европейского интеграционного права [Текст]: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Х. Абашидзе, д-ра юрид. наук, проф. А. О. Иншаковой. – М. : Юрист, 2012. – 607 с.

540. Основы экономической безопасности. Учебно-практическое пособие под ред. проф. Е.А. Олейникова М., 1997. 288 с.

541. Право Европейского Союза – учебник под ред. Проф. С.Ю. Кашкина, М., 2002. – 925 с.

542. Право Европейского Союза в вопросах и ответах. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. С.Ю. Кашкина. – М.: "Проспект", 2005. – 304 с.

543. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

544. Уголовное право России. Общая часть: учебник для бакалавров /отв. ред. А.И. Плотников. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2016. – 442 с.

545. Уголовное право. Общая часть : учеб. пособие / под общ. ред. В.А. Уткина, А.В. Шеслера. – Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2016. – 600 с.

546. Четвериков А.О. Миграционное право Европейского союза. Учебник. М., Проспект, 2018. 338 с.

547. Четвериков А.О. Правовой режим пересечения людьми внутренних и внешних границ государств — членов Европейского Союза: Учебное пособие / под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — 432 с.

548. Энтин Л.М., Энтин М.Л., Трыканова С.А., Орина И.В. Актуальные проблемы европейского права. Учебное пособие. Серия «Библиотека юриста» - М.: Флинта, 2011.- 168 с.

Иная литература на русском языке

549. Вавулин Д.А. Комментарий к Федеральному закону "О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (постатейный). М.: Деловой двор, 2015. - 288 с.

550. Демографический понятийный словарь / Под ред. Л.Л. Рыбаковского. – М.: ЦСП, 2003. – 352 с.

551. Комментарий к регламенту Европейского Парламента и Совета (ЕС) № 593/2008 от 17 июня 2008 г. «О праве, подлежащем применению к договорным обязательствам» («Рим I») режим доступа: URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/collision/dogovornoe.htm

552. Оксфордский словарь английского языка – режим доступа: URL: http://oxforddictionaries.com/definition/english/strategic?q=strategic

553. Перезагрузка визового диалога ЕС–Россия: политические, экономические и социальные аспекты/ Под ред. Я. Бенедычака. Варшава, 2015 г. 44 с.

554. Практическая демография /Под редакцией Л.Л. Рыбаковского. — М.: ЦСП, 2005. — 187 с.

555. Толковый словарь русского языка / под ред С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. М., 1995. – 928 с.

Монографии, сборники научных работ, статьи на иностранных языках

556. Ambos, Kai, Brexit and European Criminal Law (2018). in: Böse/Bohlander/Klip/Lagodny, Justice Without Borders - Essays in Honour of Wolfgang Schomburg, 2018, p. 1 – 22.

557. Ambos, Kai. European Criminal Law. Cambridge University Press, 2018. 663 p.

558. Ambos, Kai. Is the Development of a Common Substantive Criminal Law for Europe Possible - Some Preliminary Reflections, Maastricht Journal of European and Comparative Law. Volume 12. P. 173-191. (2005). https://doi.org/10.1177/1023263X0501200204

559. Anais Faure Atger. The abolition of the Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks? Research Papers No. 8 March 2008. 24 p.

560. Anderson, Malcolm and Joanna Apap, Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in the Enlarged European Union, Brussels, 2002. 95 p.

561. Asp, Petter. The Substantitive Criminal Law Competence of the EU. Stockholm, 2012. 258 p.

562. Asp, Petter. The Procedural Criminal law cooperation of the EU. Stockholm, 2016. 228 p.

563. Asylum and migration into the EU in 2015/ FRA Fundamental Rights Report 2016. [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://fra.europa.eu/en/publication/2016/fundamental-rights-report-2016

564. Balleix, Corinne. What type of reform of the common European asylum regime are we heading toward? European Issue n № 400, 11.07.2016 [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0400-what-type-of-reform-of-the-common-european-asylum-regime-are-we-heading-toward

565. Bauloz, Céline; Ineli-Ciger, Meltem; Singer, Sarah; Stoyanova, Vladislava. Introducing the Second Phase of the Common European Asylum System// Seeking Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System / edited by Céline Bauloz, Meltem Ineli-Ciger, Sarah Singer, and Vladislava Stoyanova, International Refugee Law Series, vol 4. Brill Nijhoff, Leiden and Boston 2015. 297 p.

566. Börzel, Tanja A., Thomas Risse. (2018) From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, Journal of European Public Policy, 25:1, p. 83-108, DOI: 10.1080/13501763.2017.1310281

567. Brouwer E. Digital Borders and Real Rights Effective Remedies for Th ird-Country Nationals in the Schengen Information System, LEIDEN – BOSTON, 2008.

568. Carla Crifo Cross-Border Enforcement of Debts in the European Union, Defaults Judgments Summary Judgments and Order for payment. Kluwer Law International BV, 2009, Thalia Kruger Civil Jurisdiction rules of the EU and their Impact on third States, Oxford university Press, 2008

569. Carrera, Sergio. den Hertog, Leonhard. A European Border and Coast Guard: What's in a name? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88 / March 2016. 20 p.

570. Carrera, Sergio; Geyer, Florian. The reform treaty and Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice. CEPS Policy brief, no 141, August, 2007. [Electronic resource] - режим доступа: URL: URL:https://www.ceps.eu/system/files/book/1535.pdf

571. Chetail, Vincent. The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System? // Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law. Edited by Vincent Chetail, Philippe De Bruycker and Francesco Maiani. Brill | Nijhoff. 2016. pp. 542. P. 1–38.

572. Conny Rijken Joint Investigation teams: principles, practice, and problems Lessons learnt from the first efforts to establish a JIT, Utrecht Law Review, Volume 2, Issues 2 (December) 2006, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.utrechtlawreview.org/publish/articles/000029/article.pdf

573. Costello, Cathryn; Mouzourakis, Minos. The Common European Asylum System // M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 264-299.

574. De Bruycker Philippe. The European Border and Coast Guard:A New Model Built on an Old Logic, European Papers ISSN 2499-8249, Vol. 1, 2016, No 2, pp. 559-569. - [Electronic resource] режим доступа: URL://http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf

575. Den Heijer, Maarten, Corrective Allocation or Effective Solidarity? The Slovak Presidency Non-paper on the Revision of the Dublin System, [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eumigrationlawblog.eu/corrective-allocation-or-effective-solidarity-the-slovak-presidency-non-paper-on-the-revision-of-the-dublin-system/

576. Desmond, Alan. The Development of a Common EU Migration Policy and the Rights of Irregular Migrants: A Progress Narrative? // Human Rights Law Review, Volume 16, Issue 2, 1 June 2016, P. 247–272.

577. Elholm, Thomas; Colson, Ranaud. The Symbolic Purpose of EU Criminal Law//EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice, edited by Ranaud Colson and Stewart Field, Cambrodge University Press, 2016. P. 48-64.

578. EU External Relations Law: Text, Cases and Materials by Dr Bart Van Vooren, Professor Ramses A. Wessel. Cambridge University Press. 2014. 626 p.

579. EU immigration and asylum law (text and commentary) : Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law / ed. by Steve Peers, Violeta Moreno-Lax, Madaline Garlick and Elspeth Guild. Leiden/ Boston: Brill Nijhoff, 2016. 673 p.

580. EU immigration and asylum law : text and commentary / ed. by Steve Peer s and Nicola Rogers. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006. 1025 p.

581. European information systems in the area of justice and home affairs: An overview. EPRS | European Parliamentary Research Service. Author: Costica Dumbrava. May 2017 — PE 603.923. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603923/EPRS_IDA(2017)603923_EN.pdf

582. European Private Law: After The Common Frame Of Reference, edited Hans-W. Micklitz , Fabrizio Cafaggi, Cheltenham: Edward Elgar, 2010. 231 p.

583. European Protection Order Directive 2011/99/EU European Implementation Assessment. EPRS. European Parliamentary Research Service Ex-Post Evaluation Unit PE603.272-September, 2017. [Electronic resource] - режим доступа: URL:

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf

584. EU-Russia Visa Facilitation and Liberalization. State of Play and Prospects for the Future. Editor: Peter Van Elsuwege, Contributors: Joanna Fomina, Oleg Korneev, Aigulle Sembaeva, Peter Van Elsuwege, Vadim Voynikov. September 2013 [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://eu-russia-csf.org/fileadmin/Docs/Visa/Draft_Visa_Report.pdf

585. Ferraro, Francesca, Capitani Emilio De. The new European Border and Coast Guard: yet another “half way” EU reform? ERA Forum. September 2016, Volume 17, Issue 3, p. 385–398.

586. Fichera, Massimo, Sketches of a Theory of Europe as an Area of Freedom, Security and Justice (August 15, 2015). M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (eds.), The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice (Routledge 2016). P. 34-55.

587. Franssen, Vanessa. EU criminal law and effet utile: a critical examination of the use of criminal law to achieve effective enforcement//EU Criminal Law and Policy: Values, Principles and Methods. Edited by: Joanna Beata Banach-Gutierrez, Christopher Harding. Routledge, 2016. 273 p.

588. Giuffrida, Fabio. The European Public Prosecutor’s Office: King without kingdom? Brussels: CEPS Research Report, No 2017/03. 45 p.

589. Guild, Elspeth, Geyer, Florian. Getting local: Schengen, Pruem and the dancing procession of Echternach//Journal of European Criminal Law, 3th issue. 4 p.

590. Guild, Elspeth. Merging Security from the Two-Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU law?// CEPS policy brief, No 124, March 2007

591. Guild, Elspeth. The Complex Relationship of Asylum and Border Controls in the European Union // Reforming the Common European Asylum System. The New European Refugee Law. Edited by Vincent Chetail, Philippe De Bruycker and Francesco Maiani. Brill | Nijhoff. 2016. pp. 542. P. 39–54

592. Gutteridge, Harold Cooke. Comparative Law : An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research. 2. ed. Cambridge : Univ. Press, 1949. 214 p.

593. Hailbronner, Kay; Thym, Daniel. EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2th edition C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016. 1638 p.

594. Handbook of the European Criminal Procedure/edited by Roberto E. Kostris. Springer International Publishing. 2018. 445 p.

595. Haverkamp, Rita. Who Is a Refugee in the European Union? International and Supranational Aspects of Legal Reform and Integration // Refugees and Migrants in Law and Policy Challenges and Opportunities for Global Civic Education/edited by Helmut Kury and Slawomir Redo. Springer, Berlin, 2018. P. 671-696

596. Hazelhorst, Monique. Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial. Springer, 2017. 448 p.

597. Hazelhorst, Monique. Mutual Trust Under Pressure: Civil Justice Cooperation in the EU and the Rule of Law. Netherlands International Law Review (2018) 65: p. 103–130. https://doi.org/10.1007/s40802-018-0112-y

598. Hernandez i Sagrera, Raul. Korneev, Oleg. 2012, Bringing EU migration cooperation to the Eastern Neighbourhood: Convergence Beyond the Acquis Communautaire? RSCAS Working Papers, no. 22. 17 p.

599. Implementation of the European Arrest Warrant and Joint Investigation Team at EU and national level, European Parliament, Policy Department C, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, January 2009, PE 410.671 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.statewatch.org/news/2009/feb/ep-study-european-arrest-warrant.pdf

600. Joanna Apap and Sergio Carrera Judicial Cooperation in Criminal Matters: European Arrest Warrant a good testing Ground for mutual recognition in the enlarged EU? CEPS POLICY BRIEF NO. 46/FEBRUARY 2004. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://aei.pitt.edu/6476/1/1096.pdf

601. Jonathan Holslag, The Elusive Axis: Assessing the EU–China Strategic Partnership, Journal for Common Market Studies 2011 Volume 49. Number 2. P. 293-313.

602. Kalinichenko, Paul. Post-crimean twister: Russia, the EU and the law of sanctions // Russian Law Journal. – 2017. T. 5. – № 3. – P. 9-28.

603. Karanja, Stephen Kabera. Transparency and proportionality in the Schengen Information system and the Border Control Co-operation, Leiden – Boston, 2008, 490 p.

604. Karanja, Stephen Kabera. Transparency and proportionality in the Schengen Information system and the Border Control Co-operation, Leiden – Boston, 2008. 490 p.

605. Klimek Libor. European Arrest Warrant. Springer, 2015. 375 p.

606. Klimek, Libor. Free Movement of evidence in criminal Matters in the EU//The Lawyer Quarterly. Vol 2, No 4 (2012). [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/issue/archive

607. Klip, André. Towards a General Part of Criminal Law of the European Union // Substantive Criminal Law of the European Union, edited by André Klip. Maklu Publishers, 2011. P. 15-33.

608. Koen Bovend'Eerdt, 'The Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice? Utrecht Journal of International and European Law (2016) 32(83), p.112–121.

609. Korneev, Oleg. Deeper and Wider than a Common Space: EU-Russia Cooperation on Migration Management// European Foreign Affairs Review, Vol.17, 2012. No.4. p. 605–624.

610. Latest Developments in EU Private International Law, Edited by: Beatriz Campuzano Diaz,Marcin Czepelak, Andres Rodriguez Benot, Ángeles Rodriguez Vazquez, Antwerp: Intersentia, 2011. 186 p.

611. Lavenex, Sandra. ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. JCMS 2018 Volume 56. Number 5. pp. 1195–1212. DOI: 10.1111/jcms.12739.

612. Lavenex, Sandra. Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy/Journal of European Public Policy 14:5 August 2007. P. 762-779

613. Legal, Hubert. EPPO's raison d'être: The challenge of the insertion of an EU body in procedures mainly governed by national law// Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office. Edited by Geelhoed, Willem, Erkelens, Leendert Hendrik, Meij, Arjen, Asser Press, Springer, 2018. P. 189-191.

614. Lenaerts, Koen; Gutiérrez-Fons José A. The Role of General Principles of EU Law // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Edited by Anthony Arnull, Catherine Barnard, Michael Dougan, Eleanor Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 179-197.

615. Loïc Azoulai, Karin de Vries EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales, Oxford University press, 2014. 256 p.

616. Mansel H.-P., Thorn K. Europaeisches Kollisionsrecht 2008: Fundamente der Europaeischen IPR-Kodifikation // Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht, Vol. 29, Nº. 1, 2009, S. 1-23.

617. Miettinen, Samuli. Criminal Law and Policy in the European Union. Routledge, 2013. 248 p.

618. Milan Bufon. Engineering Borders and Border Landscapes: The Schengen Regime and the EU's New Internal and External Boundaries in Central-Eastern Europe// Engineering Earth: The Impacts of Megaengineering Projects. Edited by Stanley D. Brunn. Springer; 2011. 2074. p

619. Mitsilegas V., Vavoula N. Criminal Law: institutional rebalancing nd jurisdiction as drivers of policy change//Policy change in the Area of Freedom, Secutity and Justice: How EU institutions matter/ edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015. P. 133-150

620. Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law // A Companion to European Union Law and International Law. Edited by Dennis Patterson and Anna Södersten. Wiley-Blackwell. 2016, 632 p. P. 547-567.

621. Mitsilegas, Valsamis. EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe, Oxford: Hart Publishing, 2016, 295 p.

622. Monar, Jörg, The External Dimension of the EU´s Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon - SIEPS – 2012:1. 90 p.

623. Monar, Jörg. The EU' Externalisation of the Internal Security Objectives: Perspectivs after Lisbon and Stockholm, The International Spectator. Italian Journal of International Affairs. Vol. 45, No. 2, June 2010. P. 23-39.

624. Oberleitner, Rainer Schengen und Europol: Kriminalitaetsbekaempfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Wien: Manz, 1998. 188 s.

625. Pałłasz, Urszula. Strategic Partnerships in the EU's Foreign Policy Approach: Challenges and opportunities // Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report, November 2015 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf

626. Pedro A. de Miguel Asensio and Jean-Sylvestre Bergé, The Place of International agreements and European Law in the European Code of Private International Law, CEJEC WP-2011/4. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://cejec.parisnanterre.fr/wp-content/uploads/2011/06/pma-jsb-final-version.pdf

627. Peers, Steve. Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? 8 OCTOBER 2014. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2014/10/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs.html

628. Peers, Steve. EU Justice and home affairs law, Essex, 2000. 259 p.

629. Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law. Third Edition. Oxford University Press, 2011. 973 p.

630. Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume I: EU Immigration and Asylum Law. Oxford University Press, 2016. 640 p.

631. Peers, Steve. EU Justice and Home Affairs Law: Forth edition. Volume II: EU Criminal Law, Policing and Civil Law. Oxford University Press, 2016. 480 p.

632. Peers, Steve. The Dublin Regulation: Is the End Nigh? Where should Unaccompanied Children Apply for Asylum? 21.01.2016//- режим доступа: URL:http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/01/the-dublin-regulation-is-end-nigh-where.html

633. Peers, Steve. The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment, 18 March 2016 - [Electronic resource] режим доступа: URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html

634. Peers, Steve. The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense? 16 DECEMBER 2015//- режим доступа: URL: http://eulawanalysis.blogspot.ru/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html

635. Peers, Steve. Towards a New Form of EU Law?: The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework. European Constitutional Law Review, 2013 – 9. pp. 37-72

636. Radovic, Maja Lukic; Cuckovic, Bojana, Dublin IV Regulation, the Solidarity Principle and Protection of Human Rights - Step(s) Forward or Backward, 2 ECLIC 10 (2018). P. 10-33

637. Rizzo, Giuseppe (EPPO) European Public Prosecutor: also the European Parliament wants a say… April 27, 2015. [Electronic resource] - режим доступа: URL: https://free-group.eu/2015/04/27/eppo-european-public-prosecutor-also-the-european-parliament-wants-a-say/

638. Rolf Ortlep, Maartje Verhoeven The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy/Netherlands Administrative Law Library, 2012, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00003

639. Rosano, Alessandro. Protecting Europe beyond Its Borders: The Agreements between Europol and Third States or International Organizations. Cadernos de Dereito Actual. 2016. Vol. 4. pp. 9-21.

640. Rosenfeldt Herbert. Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded? [Electronic resource] - режим доступа:

URL://http://eulawanalysis.blogspot.ru/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html

641. Ruggeri, Stefano. Introduction to the Proposal of a European Investigation Order: Due Process Concerns and Open Issues //Transnational Evidence and Multicultural Inquiries in Europe. Developments in EU Legislation and New Challenges for Human Rights-Oriented Criminal Investigations in Cross-border Cases. Springer International Publishing, 2014. P. 3-25.

642. Sagan I., Kolosov V., Studzińska D., Zotova M., Sebentsov A., Nowicka K. The local border traffic zone experiment as an instrument of cross-border integration: The case of Polish-Russian borderland. Geographia Polonica (2018) vol. 91, iss. 1, pp. 95-112. doi: https://doi.org/10.7163/GPol.0102

643. Satzger H. International and European criminal law. Baden-Baden : Nomos, 2018. 342 p.

644. Scherpe, Jens M. European Family Law. Edward Elgar Pub, 2016. 1408 p.

645. Schmälter, Julia (2018): A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System, West European Politics, p. 1-24. DOI: 10.1080/01402382.2018.1427947.

646. Servent, Ariadna Ripoll. A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators. JCMS 2018 Volume 56. Number 1. pp. 83–100. DOI: 10.1111/jcms.12652

647. Spencer, John R. EU Criminal Law-the Present and the Future? // A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood. Edited by Anthony Arnull, Catherine Barnard, Michael Dougan, Eleanor Spaventa. Hart Publishing, 2011. P. 341-364

648. Stian Øby Johansen. EU law and the ECHR: the Bosphorus presumption is still alive and kicking - the case of Avotiņš v. Latvia. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://eulawanalysis.blogspot.de/2016/05/eu-law-and-echr-bosphorus-presumption.html

649. Storskrubb Eva. Civil Justice: the contested nature of the scope of EU Legislation/ Policy change in the area of freedom, security and justice : how EU

institutions matter / edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent. Oxfordshire, [England] ; New York, New York : Routledge, 2015. P. 197-216

650. Storskrubb, Eva. (2018). Mutual Trust and the Dark Horse of Civil Justice. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, p. 1-23. doi:10.1017/cel.2018.2

651. Storskrubb, Eva. Mutual recognition as a governance strategy for civil justice /EU civil justice : current issues and future outlook, edited by Burkhard Hess, Maria Bergstrom and Eva Storskrubb. Hart Publishing, 2016. P. 299-318.

652. Szymańska Jolanta. Launch of the European Border and Coast Guard Agency, 25 November 2016, no. 78 (928), Bulletin PISM, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-78-928

653. The CEAS reform package: the death of asylum by a thousand cuts? Working papers. Number 6. Jesuit Refugee Service Europe, Brussels, Belgium. January, 2017. 39 p.

654. The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent? By Elizabeth Collett, January, 2008, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667

655. The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey ‘deal’ and temporary protection. Written by Kim Rygiel, Wilfrid Laurier, Feyzi Baban, Suzan Ilcan. Global Social Policy. 2016, Vol. 16(3) p. 315–320

656. The needed balances in EU criminal law : past, present and future / edited by Chloé Brière and Anne Weyembergh. Brüssel, 2016. 452 p.

657. Thym, Daniel, The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union, European Law Journal, Vol. 8, No 2, June 2002. P. 218-245.

658. Trauner, Florian. Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure. Journal of European Integration, 2016. VOL. 38, NO. 3, 311–325

659. Trauner, Florian; Servent, Ariadna Ripoll. Limited policy change due to new norms of institutional bahavior//Policy change in the Area of Freedom, Secutity and Justice: How EU institutions matter/ edited by Florian Trauner and Ariadna Ripoll Servent, Routledge, 2015. P. 35-52.

660. Trauner, Florian; Servent, Ariadna Ripoll. The Communitarization of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change//Journal of Common Market Studies 2016 Volume 54. Number 6. pp. 1417–1432.

661. Tromp, R. The inner workings of SIRENE. In den Boer, M. (Ed.) Schengen's final days? The incorporation of schengen into the new teu, external borders and information systems Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998.

662. Tsourdi, Evangelia (Lilian). Asylum detention in EU law : falling between two stools? // Refugee survey quarterly, 2016, Vol. 35, No. 1, pp. 7-28. DOI: 10.1093/rsq/hdv021

663. Van den Brink, Non. The Impact of EU Legislation on National Legal Systems: Towards a New Approach to EU – Member State Relations. Cambridge Yearbook of European Legal Studies, p. 1-25. doi:10.1017/cel.2017.2

664. Vermeulen G., Bondt W. De Justice, Home Affairs and Security. European and international institutional and policy development. Antwerp-Apeldoorn, Maklu, 2017. 269 p.

665. Vervaele, John Relationship between OLAF, the future EPPO, the other European Bodies and the national judicial authorities //Protecting Fundamental and Procedural Rights. From the Investigation of OLAF to the Future EPPO, edited by V. Bazzocchi, Fondazione Basso, 2014 (216), p. 109-114. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europeanrights.eu/olaf/pdf_eng/3-Relationship%20between%20OLAF-jev.pdf

666. Vervaele, John; Luchtman, Michiel. European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office). Utrecht Law Review. Volume 10, Issue 5 (December) 2014. P. 132-150.

667. Voynikov, Vadim. The EU-Russia Strategic Partnership: Its nature and perspectives// Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report, November 2015 [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf

668. Wahl, Thomas. The EU as an actor in the fight against terrorism // A war on terror? The European stance on a new threat, changing laws and human rights implications/ Ed. by Wade, Marianne, Maljevic, Almir. Springer, 2010. p.118-119.

669. Weyembergh, Anne. Brière, Chloé. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO). Study, European Union, 2016. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

670. Weyembergh, Anne; Wieczorek, Irene. Is there an EU Criminal Policy?// EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity. Legal Culture in the Area of Freedoms, Security and Justice, edited by Renaud Colson and Stewart Field, Cambridge University Press, 2016. P. 29-47. doi:10.1017/CBO9781316156315.003

671. Zaharieva, Rositsa. The European Investigation Order and the Joint Investigation Team—which road to take ERA Forum. September 2017, Volume 18, Issue 3, p. 397-408.

672. Zhyznomirska, Lyubov. The European Union's Home Affairs model and its European neighbours: Beyond the Area of Freedom, Security and Justic?// Comparative European Politics Vol. 9, 4/5, p. 506-523

673. Zilinsky, Marek. Mutual Trust and Cross-Border Enforcement of Judgments in Civil Matters in the EU: Does the Step-by-Step Approach Work?// Neth. Int. Law Rev (2017) 64. P. 115-139.

674. Zimmermann F. Conflicts of Criminal Jurisdiction in the European Union// Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice • Volume 3, Issue 1, 2015, pp. 1-21.

Электронные ресурсы

675. Eurostat. Population (Demography, Migration and Projections) [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/statistics-illustrated

676. Trafficking in Human Beings, [Electronic resource] 19.11.2009, - режим доступа: URL:http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st11/st11450-re05.en09.pdf

677. Коровенкова Т. «Мало ли с кем еще Россия поссорится». Кому больше нужна единая визовая политика. [Электронный ресурс] 03.01.2017 /Белорусские новости, режим доступа: URL: - http://naviny.by/article/20170103/1483422778-malo-li-s-kem-eshche-rossiya-possoritsya-komu-bolshe-nuzhna-edinaya

678. Маленький шенген на двоих: Медведев за единую визу России и Белоруссии. [Электронный ресурс] 29 сентября 2015. режим доступа - http://www.vesti.ru/doc.html?id=2669672

679. Свобода передвижения в рамках Единого экономического пространства… Паспортный контроль между Россией, Казахстаном и Белоруссией в будущем планируется отменить, [Электронный ресурс] 13 декабря 2012, - режим доступа: URL: http://russianskz.info/society/4035-svoboda-peredvizheniya-v-ramkah-edinogo-ekonomicheskogo-prostranstva-pasportnyy-kontrol-mezhdu-rossiey-kazahstanom-i-belorussiey-v-buduschem-planiruetsya-otmenit.html

680. Migration News, January 2010 Volume 17 Number 1, EU: Stockholm, Population, Discrimination, [Electronic resource] - режим доступа: URL:http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3573_0_4_0

681. New visa application centre for French, German and Italian consulates [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.encyclopedia.com/doc/1P2-16342678.html

682. New Visa Information System goes live – guide, [Electronic resource] 11 October 2011 - режим доступа: URL:, http://www.eubusiness.com/topics/living-in-eu/visa-system

Пресс-релизы, периодика

683. 17th Meeting of the EU-Russia PPC on Freedom, Security and Justice in Moscow. [Electronic resource] - режим доступа: URL:

http://www.gr2014.eu/news/press-releases/17th-meeting-eu-russia-ppc-freedom-security-and-justice-moscow

684. EU – Russia Summit – Samara, Russia, [Electronic resource] 17-18 May 2007, - режим доступа: URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-682_en.htm

685. EU-Lisa. SIS II – 2017 Statistics. Electronic resource] February, 2018. - режим доступа: URL: https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/2017%20SIS%20II%20Statistics.pdf

686. EU-Turkey statement, [Electronic resource] 18 March 2016, - режим доступа: URL: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/

687. FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2016, FATF, Paris, France, [Electronic resource] - режим доступа: URL:http:www.fatf-gafi.org/recommendations.html

688. Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, [Electronic resource] 16.09.2016, - режим доступа: URL:http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919

689. Ministerial agreement on the establishment of the Europol Drugs Unit, Copenhagen, [Electronic resource] 2 June 1993 - режим доступа: URL:http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=Z6j2N2kN80lp9hWtvkfv3pXJ2CnhMB4Sw35TRTtjKfGPy23k8sMH!-79809760?docId=321563&cardId=321563

690. Press Release 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf#zoom=100

691. Press Release, 2979th Council meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 30 November and 1 December 2009, [Electronic resource] - режим доступа: URL: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/355&format=

692. Statement of the Heads of State or Government on Ukraine, Brussels, [Electronic resource] 6 March 2014 – режим доступа:

URL:http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

693. Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и законности. [Электронный ресурс] 10 мая 2005 г. Москва - режим доступа: URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_space_of_freedom,_security_and_justice_2005_russian.pdf

694. Саммит Россия – ЕС, Брюссель, 3 октября 2001 года, Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского совета Г.Верхофстадта, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/ Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС Х.Соланы, и Председателя Комиссии Европейских сообществ Р.Проди// Саммит Россия-ЕС [Электронный ресурс] (Брюссель, 3 октября 2001 г.) - режим доступа: URL: http:ieras1.socionet.ru/files/Sammit4.doc

695. Совместно заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина, Председателя Европейского совета С.Берлускони, при содействии Генерального секретаря Совета ЕС/ Высокого представителя по вопросам Общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС Х.Соланы, и Председателя Комиссии Европейских Сообществ Р.Проди, Саммит Россия-ЕС, [Электронный ресурс] 06.11.2003 г., Рим, - режим доступа: URL:http://www.rvps.ru/r_doc.php?id=69

696. Совместное заявление глав государств России и стран ЕС на саммите Россия - ЕС, [Электронный ресурс] 31.05.2003 Трехсотлетие Санкт-Петербурга - три века общности европейской истории и культуры. - режим доступа: URL:http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_310.htm

697. Совместное заявление Российской Федерации и Европейского Союза о транзите между Калининградской область и остальной частью Российской Федерации, [Электронный ресурс] - режим доступа: URL : http://www.bestpravo.ru/fed2002/data02/tex12723.htm

698. Совместное заявление Постоянного Совета Партнерства Россия-ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия [Электронный ресурс] - режим доступа:URL:http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/76bbf733e3936d4543256999005bcbb7/80e86046bc662fe4c32572c8003e2d85!OpenDocument

699. Совместные выводы второго совещания Европейского социально-экономического комитета (ЕСЭК) и Форума гражданского общества (ФГО) ЕС — Россия, состоявшегося 30 июня 2015 года в Брюсселе - [Электронный ресурс] режим доступа: URL: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-russia-civil-sciety-forum-02-conclusio.36243

700. Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС (Безвизовый диалог Россия – ЕС) - [Электронный ресурс] режим доступа: URL:http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/15fa33b8f241c02e44257b2d001f98c0!OpenDocument