

О.Ю.Потемкина

## Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции<sup>1</sup>

Миграция населения является объективным процессом, неотъемлемой чертой глобализации, и вызвана неравномерностью развития отдельных регионов земного шара. Правительства стран всего мира вполне благожелательно воспринимают циркуляцию товаров и капиталов, при этом гораздо более негативно реагируя на передвижение людей. Резкое ограничение доступа на европейские рынки труда населения третьих стран, начавшееся еще в 70-ые годы прошлого столетия, породило феномен нелегальной иммиграции, который в начале XXI века принял самую опасную форму. Торговля и транспортировка людей привела к возрождению современного вида рабства, о котором цивилизованный мир, казалось бы, давно забыл.

Таким образом, иммиграция сама по себе не является нелегальной. В соответствии с определением Комиссии ЕС, нелегальным считается иммигрант, который въехал незаконно на территорию государства-члена ЕС через сухопутные, морские или воздушные границы, включая транзитные зоны аэропорта самостоятельно или с помощью криминальных группировок<sup>2</sup>.

Разделение нелегальной иммиграции на «контрабанду людей» (*human smuggling*), которая осуществляется с согласия мигранта, и «торговлю людьми или трафик (*human trafficking*)» с целью эксплуатации» было введено Протоколами к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Конвенции Палермо), принятой в декабре 2000 года. Термин «облегченная нелегальная иммиграция» (*facilitated illegal immigration*), который применяется в Евросоюзе, по существу объединяет эти два понятия по одному признаку: специализирующиеся на нелегальной иммиграции группы и лица «облегчают» иммигранту доступ на территорию ЕС. Однако, разделение все же признается законодательно, хотя зачастую трудно на практике распознать, каким способом иммигрант проник на территорию ЕС. Контрабанда людей считается преступлением против государства, когда нарушаются его границы и законы. Трафик – гораздо более тяжелое преступление не только против государства, но и личности<sup>3</sup>. Конвенция о Европоле определяет «контрабанду» иммигрантов (*smuggling*) как «преднамеренные действия с целью финансового обогащения по облегчению въезда, проживания и найма на работу в государствах-членах ЕС, с нарушением существующих в стране правил и условий». Данный вид «облегченной нелегальной иммиграции» включает, таким образом, изготовление и снабжение иммигрантов фальшивыми въездными документами и видами на жительство, обеспечение транспортировки к месту назначения.

Причины, по которым мигранты отправляются в опасные путешествия, принято называть «выталкивающими факторами»: конфликты, распад многонациональных государств, природные катаклизмы и другие экологические проблемы, дискриминация, политическая нестабильность или тяжелая экономическая ситуация. Хотя нищета, конфликты и другие бедствия, несомненно, являются мощными «выталкивающими

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского Гуманитарного Научного Фонда (проект 09-03-00706a/p)

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Sörensen P. Cases of Child Trafficking. ERA Forum, vol.8, N 4, December 2007, P.486

факторами», они скорее вызывают локальную или региональную миграцию, чем нелегальную миграцию мирового масштаба. Бедные, раздираемые войнами государства не представляют особого интереса для преступных группировок, специализирующихся на доставке мигрантов к месту назначения, ведь население в таких странах не в состоянии оплатить высокую стоимость услуг перевозчиков.

Одновременно с «выталкивающими» действуют и «притягивающие факторы», благодаря которым страна назначения представляется иммигрантам очень привлекательной. Прежде всего, это потребность в иностранной рабочей силе, экономическая, политическая и социальная стабильность и, что также немаловажно – традиционно существующие культурные и родственные связи между странами исхода мигрантов и назначения. «Выталкивающим фактором», облегчающим отъезд населения из страны, справедливо считается и деятельность в той или иной стране организованных преступных группировок, которые создают свои собственные рынки нелегалов и уговаривают людей, у которых, возможно, и не появилось бы намерения эмигрировать, попробовать счастья на чужбине. При этом наблюдается полнейшее пренебрежение безопасностью клиентов, например использование утлых, по существу не пригодных для морских путешествий лодок; перевозка нелегалов в контейнерах, ящиках, багажниках и другими способами, без всяких гарантий не только здоровью, но и жизни пассажиров.

В Протоколе ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протоколе о предупреждении, предотвращении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми, торговля людьми (human trafficking) определяется следующим образом: «Осуществление с целью эксплуатации: вербовки, перевозки, передачи, сокрытия или получения людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, или путем подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, которое контролирует другое лицо». Данный вид нелегальной иммиграции приравнивается к рабству: иммигранты в надежде на лучшую долю попадают под полный контроль и в зависимость от хозяина, который вывозит их из страны иногда насильственным путем (похищение), а иногда и при согласии, путем обмана<sup>4</sup>. На основе Протокола ООН в законодательстве ЕС также существует подобное подразделение. В соответствии с рамочном решении Совета ЕС, к преступным действиям, которые квалифицируются как трафик людей, отнесены «вербовка, транспортировка с пересадками, укрытие, последующая передача контроля над людьми лицам, их принимающими, если при этом используется принуждение, посредством силы и угроз или похищение; обман и мошенничество; злоупотребление властью; выплаты лицам, имеющим контроль над данным лицом (фактическая купля-продажа)». В рамочном решении употребляются понятия «рабства», «эксплуатации труда и услуг» жертвы трафика, причем порнография приравнивается к видам сексуальной эксплуатации<sup>5</sup>. Серьезных расхождений в международном законодательстве по определению сущности нелегальной иммиграции и ее составных частей не наблюдается, хотя ряд государств ЕС все еще не ратифицировали Конвенцию ООН и Протоколы к ней.

В последние годы наблюдается значительное увеличение числа жертв трафика, прибывающих в ЕС через Центральную и Южную Европу, Украину, Россию. В Евросоюзе существует обширный и крайне выгодный рынок, где в изобилии встречаются выходцы из Азии, Африки и Латинской Америки. Нищета и надежды начать новую жизнь традиционно эксплуатировались торговцами людьми, когда они искали и

<sup>4</sup> The UN Convention against Transnational Organised Crime (Palermo Convention). The Protocol against Smuggling of Migrants by land, Sea or Air. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

<sup>5</sup> Framework Decision on combat trafficking in trafficking in human beings. Official Journal, 1.8.2002; Framework decision on defining the facilitation of unauthorized entry, transit or residence. Official Journal, 18.03.2002  
См. Balzaq T., Carrera S., Migration, Borders and Asylum. Trends and Vulnerabilities in EU Policy, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2005, PP.32-34

завлекали свои жертвы. Скрытая картина преступлений вкупе с пробелами в статистике трафика сильно осложняет оценку числа жертв, привезенных в страны ЕС. Европол утверждает, что речь может идти о сотнях тысяч людей. До тех пор, пока существуют мотивы для расцвета современной работоторговли, трафик будет расти, так как этот вид криминального бизнеса почти не требует издержек и поэтому крайне привлекателен для организованных криминальных сетей, преступных групп и самостоятельно действующих преступников.

Современные рабы поставляются в государства-члены главным образом из экономически неблагополучных регионов. Существует определенный стереотип жертвы трафика: малообразованные люди, те, кто стремится сбежать из неблагополучных семей, безработные без особых надежд на занятость. Тем не менее, известно множество случаев, когда люди позволяли торговцам увлечь себя в силу самых разных причин личного свойства, выходящих за рамки стереотипов. Люди с университетским образованием, знанием нескольких языков, имеющие хорошую работу или перспективы трудоустройства оказываются не менее уязвимыми. Возможности, открывающиеся в связи со свободой передвижения, сравнительно дешевые транспортные издержки, телекоммуникации и доступность информации о заманчивых предложениях работы за границей делают даже благополучных людей, особенно молодых, доверчивыми к предложениям профессиональных торговцев людьми. Стоит еще раз подчеркнуть, что для всех групп жертв трафика доминирующую роль играют перспективы получения работы – любой для отчаявшихся и интересной и высокооплачиваемой для охотников за удачей.

Традиционно в рабство к торговцам попадали главным образом женщины, однако вследствие отмеченного роста использования нелегальной рабочей силы в экономике государств-членов, жертвами трафика считаются в настоящее время и мужчины. Наиболее уязвимой категорией остаются дети, которых значительно легче похитить и обмануть. Известны случаи, когда родители сами сотрудничали с торговцами. Подсчеты, проведенные бельгийскими исследователями, показали, что подростки (самая большая группа 15-17 лет) составляют 35% жертв трафика.<sup>6</sup>

Торговля людьми, как и нелегальная иммиграция в целом, определяется потребностями и возможностями рынков рабочей силы. Преступные группировки, занимающиеся эти прибыльным бизнесом используют методы соответствующие окружающей обстановке и существующим спросом, в принципе так же, как и при организации легального бизнеса. Расцвет торговли людьми особенно удивляет в условиях, когда общественность хорошо осведомлена о том, какую угрозу собой представляет трафик. Так, часто при невероятно заманчивом предложении работы будущую жертву не может не посетить подозрение о том, что перспективы слишком хороши, чтобы быть настоящими. Тем не менее, сотни людей продолжают попадать в ловушки, срабатывает так называемый «синдром Золушки» – уверенность человека в том, что именно ему удастся избежать всех подводных камней на пути к успешной карьере и лучшей жизни.

Точное число нелегальных иммигрантов, включая жертв трафика, находящихся на территории стран ЕС, невозможно установить. Очень часто их число определяют по данным об отказе претендентам на политическое убежище (подразумевается, что они не покинули страну, а остались проживать в ней нелегально); по числу задержанных при попытке пересечения границы; по объему депортаций. Очевидно, что такие разрозненные данные могут дать лишь гипотетические представления о реальном положении дел.

Число претендентов на политическое убежище в Евросоюзе сократилось в период 2004-2006 годов, однако новые данные свидетельствуют о росте ходатайств об убежище В 2006 году страны ЕС получили 197, 4 тыс. заявлений об убежище, в 2007 – 222,2 тыс. и 112,2 тыс. в первой половине 2008 года. Таким образом, общий рост числа претендентов составляет с середины 2006 года 12%. Такая ситуация вызвана массовым притоком беженцев из Ирака. Интересно отметить, что иракцы имеют шанс получить защиту в

<sup>6</sup> Sörensen P. Cases of Child Trafficking, P. 486

Швеции в 71 случаях из ста, и практически нулевую возможность в Греции. Аналогичная ситуация с претендентами на убежище из Чечни – 72% их ходатайств может быть удовлетворено в Австрии и 0% – в Словакии. В целом, разница в удовлетворении заявлений между государствами-членами огромная: Италия, Швеция и Мальта дают положительный ответ на 50% ходатайств, тогда как Словакия, Греция и Словения – всего лишь на 3%, остальные иммигранты не получают легальный статус<sup>7</sup>.

Новыми обстоятельствами – увеличением числа претендентов на убежище в целом и соответственно ростом отказов – не преминули воспользоваться криминальные группировки, переправляющие нелегально иммигрантов в страны Евросоюза, взимая с каждого по 10 тысяч долларов. Законодательство, политика, правоприменительная практика и выстраивание приоритетов в урегулировании проблемы нелегальной иммиграции имеют свои различия в государствах-членах. По оценкам Европола, «организованная» нелегальная иммиграция усилилась, криминальные группировки приспособили свои действия и даже изменили их, например, стали гораздо реже пользоваться фальшивыми ходатайствами о получении убежища, предпочитая подлинные.

По информации Европейской Комиссии, на территории ЕС в 2008 году насчитывается от 4,5 млн. до 8 млн. нелегальных иммигрантов. Это число ежегодно увеличивается на 350-500 тыс. человек (для сравнения: легально в ЕС ежегодно въезжают около 600 тыс. иммигрантов). Теневая экономика, складывающаяся при использовании труда нелегальных иммигрантов в сельском хозяйстве, строительстве и обширном секторе обслуживания, занимает от 7 до 16 % ВВП, при этом большинство нелегальных рабочих трудятся в условиях, больше напоминающих подневольный труд. Как отметил Ф.Фраттини, только 2,8% европейских компаний проходят ежегодную проверку на предмет использования нелегальной рабочей силы, тогда как для обеспечения минимального контроля со стороны государства необходимо осуществлять проверку по меньшей мере 10% всех компаний и отдельных работодателей это означает практические полное отсутствие контроля со стороны соответствующих государственных структур<sup>8</sup>.

Эксплуатация иностранной рабочей силы – далеко не новое явление в Евросоюзе. Однако, вследствие скрытого характера этого вида преступной деятельности и недостаточно развитой законодательной базы, оно до сих пор не является приоритетным в борьбе с организованной преступностью, и соответственно практически безнаказанным. Рабский труд традиционно практиковался в государствах ЕС внутри иммигрантских сообществ, когда нелегальные иммигранты, не имеющие документов, использовались на самых тяжелых и вредных работах за символическую плату.

После расширения ЕС в 2004 году появилось все больше свидетельств о трафике из новых стран, граждане которых оказывались жертвами работорговцев, будучи привлечены рассказами о высоких заработках в старой Европе. Торговцы в основном специализируются на поставке своих собственных сограждан, таким образом, в ЕС начали действовать каналы поставки на нелегальные рынки труда поляков, литовцев, румын и болгар. В 2007 году в Евросоюзе было задержано 11 тыс.500 перевозчиков иммигрантов, треть из которых были гражданами государств-членов<sup>9</sup>.

Многие из упомянутых «выталкивающих» факторов традиционно использовались для сексуальной эксплуатации женщин и детей, однако, те же факторы в одинаковой степени определяют возможности использования нелегального труда в экономике. Потребность в дешевой рабочей силе считается главной движущей силой трафика с целью эксплуатации рабочей силы. На рабском труде основаны сельское хозяйство, строительство, сфера услуг (отели и рестораны, уборка домов). Следует отметить, что нелегальные иммигранты трудятся и во вполне законно функционирующих отраслях

<sup>7</sup> Bulletin Quotidien Europe 9796-4.12.2008

<sup>8</sup> Illegal immigration fact sheet, March 2008. Europol

<sup>9</sup> FRONTEX Annual Report, 2007, P.16/62

хозяйства, однако, ввиду отсутствия легального статуса, не могут воспользоваться социальными гарантиями и законодательством, регулирующим трудовые отношения. Кроме того, нелегальные иммигранты массово вовлечены в организованное попрошайничество, уличный грабеж, изготовление и распространение наркотиков. По данным Международной организации труда (МОТ), ежегодный доход преступных группировок, занимающихся поставкой рабочей силы как посредством контрабанды, так и трафика, составляет 44 млрд. долларов; трафик или торговля людьми приносит до 31 млрд. долларов, поставка женщин и детей для занятия проституцией – 27, 8 млрд.<sup>10</sup>

### Пути нелегальной иммиграции.

Любой путь, по которому следуют нелегалы, начинается в стране их исхода за пределами Евросоюза и оканчивается в одной из стран назначения. Транзитные страны располагаются как внутри ЕС, так и за его пределами. Некоторые из соседних стран ЕС используются как главные перевалочные пункты перед заключительным этапом в страну назначения. Изучив слабые места в пограничном контроле и иммиграционном режиме, организованные преступные группы воспользовались определенными маршрутами для переправки нелегалов. Нелегальные иммигранты часто используют сразу несколько путей:



- Северо- и Западно-африканское побережье – это пути самой массовой транспортировки нелегалов в Европейский Союз; из африканских стран они попадают в Италию, Мальту и Испанию;
- Восточно-средиземноморское направление; конечная цель на этом маршруте – Греция; Турция и ближневосточные государства служат транзитом;
- Балканский путь проходит через западно-балканские государства; далее иммигранты попадают в ЕС через Грецию, Италию, Словению, Австрию, Болгарию, Румынию и Венгрию; Центрально и восточно-европейский путь проложен транзитом через Россию, Украину, Молдову и Беларусь, отсюда через Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию, Болгарию и Румынию вглубь территории Евросоюза;
- В последнее время чаще стал использоваться балтийский маршрут – «организованная» нелегальная иммиграция через балтийские страны направляется в Скандинавию.

<sup>10</sup>Facilitated Illegal immigration, 2008. Europol.

[http://www.europol.europa.eu/publications/Serious\\_Crime\\_Overviews/Facilitated\\_illegal\\_immigration\\_2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf)

В соответствии с докладом Европола о нелегальной иммиграции, Россия включена в число самых проблемных регионов мира – источников нелегальной иммиграции, наряду с Ираком, Турцией, Индией, Афганистаном, Пакистаном, Китаем. Россия является также страной транзита, через нее проходит также несколько путей транспортировки нелегальных иммигрантов – Северный путь, Балтийский и Восточноевропейский. Москва, вместе с Киевом и Стамбулом, считается крупным центром сбора нелегальных иммигрантов, где они «отдыхают», распределяются по маршрутам, снабжаются нужными документами.

Транзитные пути функционируют как коридоры нелегальной миграции с фиксированными остановками. Как правило, эти пункты снабжены соответствующей «инфраструктурой» – убежищами для временного проживания, определенными пунктами, где можно тайно пересечь границу, и даже транспортными терминалами<sup>11</sup>. Исследования, проведенные в рамках Международной организации по миграции (МОМ), выявили еще несколько путей, которыми транзитные нелегальные иммигранты попадают в европейские страны через территорию России. Активно используется Сибирский или Китайский путь, также в обоих направлениях. Продвижение по этому пути нелегальных иммигрантов облегчено политикой упрощения визового режима и поощрения туризма в Россию из Китая. Сибирский путь соединен с Центрально-европейским: нелегальные иммигранты из Китая попадают через Москву и Прагу в Германию, а также и с Балтийским путем, который признается самым отлаженным. Особенно удобными остаются белорусско-литовская, украинско-польская и польско-литовская границы, которые нелегальные иммигранты пересекают, следуя из России через Белоруссию и Украину в Польшу, и далее на запад.<sup>12</sup> Таким образом, на территории Европейского союза, а также России проложены и успешно функционируют своего рода «трансевропейские криминальные коридоры», которые, будучи соединенными и с другими континентами, приобретают глобальное измерение.

### **Способы проникновения в ЕС**

подавляющее большинство нелегальных иммигрантов попадает на территорию стран Евросоюза при помощи организованных преступных группировок. Отправляясь в поездку, будущие нелегалы часто не имеют необходимых документов, но, тем не менее, путешествуют в открытую, прячась лишь в момент пересечения границы. Если удастся благополучно избежать пограничного контроля, нелегалы пытаются воспользоваться процедурой получения убежища, будучи осведомлены, что даже в случае неудачи им не грозит немедленная депатриация.

Вследствие усовершенствования пограничного контроля, а также и других мер противодействия нелегальной иммиграции в последние годы, организаторы переправки нелегалов вынуждены отказываться от обычных способов пересечения границы и придумывать более сложные комбинации.

Например, получив краткосрочную визу или вид на жительство, иммигрант остается в стране после того, как срок действия документа истечет. При этом штамп о выезде подделывается, чтобы создать впечатление о том, что человек покинул территорию ЕС. После истечения срока визы или краткосрочного вида на жительство иммигрант переходит на нелегальное положение. Эта категория нелегалов получила название «оставшийся сверх положенного срока» – *overstayer*. Таким же образом определяются и граждане стран, имеющие право въезжать в ЕС без виз на срок до 90 дней, но впоследствии не выезжающие обратно. Очень часто «оставшиеся» подают фальшивые ходатайства об убежище на чужое имя. Отсутствие пограничного контроля между

<sup>11</sup> Organised Illegal Immigration into the European Union. Europol. P. 3

<sup>12</sup> IOM News Release. “Trafficking in Migrants: the Baltic Route”, 24 January, 1997. См. также: Sally W. Stoecker. The Rise in Human Trafficking and the Role of Organized Crime // Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization. Vol. 8, No 1. Winter 2000

шенгенскими странами значительно упрощает нелегалам возможности путешествовать по поддельным документам и пользоваться существующими до сих пор прорехами в системе убежища в ЕС. Нелегалы наделяются, кроме того, фальшивыми приглашениями от компаний и рекомендациями от работодателя, документами, подтверждающими регистрацию на обучение в школах и университетах документы.

Однако, по мере усовершенствования технических средств, способных выявить подделки, преступные группировки все чаще используют подлинные документы – краденные или одолженные, которые используются многократно. Существует и способы и изготовления подлинных документов, довольно простой. Преступные группировки учреждают собственные туристические агентства, которые предоставляют полный пакет услуг, включая визы. На службе у криминала множество агентств по найму и компаний по морским перевозкам. Мало того, появились и учебные заведения, которые учреждаются для облегчения получения студенческих виз.

Еще один невероятно популярный способ нелегальной иммиграции – заключение фиктивных браков с целью получения студенческих и туристических виз, а также видов на жительство. Еще в 1997 году Совет ЕС в своем решении указал на растущее число случаев подобного проникновения в ЕС и призвал государства-члены принять соответствующие национальные законы. Тем не менее, многие страны ЕС до сих пор не приняли надлежащих мер. В 2006 году Европол сообщил о выявленных 8000 случаях фиктивных браков, подчеркнув при этом, что во многих государствах-членах не налажено разделение статистики по различным видам нарушения визового режима, так что в реальности фиктивных браков гораздо больше.<sup>13</sup>

### **Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией.**

Разработка концепции иммиграционной политики, общей для государств ЕС была предложена Европейской комиссией в контексте политических целей европейской интеграции, и особенно в рамках создания «Пространства свободы, безопасности и правопорядка» в Евросоюзе.

Однако, Комиссия не обладает преимущественными полномочиями в формировании законодательства в данной сфере: несмотря на то, что по Амстердамскому договору иммиграционная политика была изъята из исключительной компетенции национальных государств и перенесена в «первую опору» – на наднациональный уровень, государства-члены продолжают играть значительную роль. До самого последнего времени они скорее были склонны реагировать на конъюнктурные моменты усиления иммиграционного давления или возникающие проблемы интеграции иммигрантов в общество, чем объединить усилия и сформулировать общую стратегию по борьбе с нелегальной иммиграцией. Даже необходимость гармонизации законодательств, заявленная Договором о Европейском союзе, игнорировалась некоторыми странами, поэтому крайне трудным было достигнуть политического консенсуса в Совете по утверждению той или иной общей инициативы, согласовать различные подходы к такой чувствительной и неоднозначной проблеме, как иммиграция.

В то же время, нелегальная иммиграция и торговля людьми уже давно стали вызовом безопасности не только отдельных стран, но и ЕС в целом. Государства-члены объективно оказались перед необходимостью придти к согласию по поводу хотя бы минимального стандарта по противодействию нелегальной иммиграции, усилению координации действий и улучшению взаимодействия трансграничного сотрудничества между полицейскими, пограничными и иммиграционными службами. Расцвет торговли людьми ставит под сомнение возможности ЕС защищать права человека, заявленные в Хартии основных прав человека. В силу этих причин в течение последнего десятилетия Европейский Союз постепенно продвигался к установлению основ общих правовых рамок в области иммиграционной политики на основе заключений саммита в Тампере в октябре

<sup>13</sup> Facilitated Illegal immigration, 2008. Europol

1999г., которые в впоследствии получили развитие в Гаагской программе. В новой программе была заявлена цель создания общей политики ЕС к 2010 году, когда начнет функционировать специальное ведомство по вопросам иммиграционной политики и убежища. Среди основных задач программы:

- укрепление партнерства со странами, не входящими в ЕС для регулирования нелегальной иммиграции;

- разработка политики возвращения нелегальных иммигрантов на родину;

- эффективно использовать биометрических и информационных систем<sup>14</sup>.

Методы борьбы с нелегальной иммиграцией, предложенные Гаагской программой, были подробнее проанализированы в нескольких Сообщениях Комиссии и Планах действий, посвященных как непосредственно нелегальной иммиграции и трафику, так и формированию общей иммиграционной политики ЕС. Наибольший интерес представляет Сообщение Комиссии «Общая иммиграционная политика Европейского Союза: принципы, направления, инструменты»<sup>15</sup>, так как в нем получили развитие десять принципов, на которых будет основываться иммиграционная политика в перспективе. Принципы сгруппированы по трем разделам, первый из которых носит название «Процветание и иммиграция». Комиссия подчеркивает, что для успешного социально-экономического развития Евросоюза и каждого государства-члена необходима законная иммиграция, которая будет регулироваться четкими и ясными правилами в соответствии с потребностями ЕС в рабочей силе определенной квалификации. Второй раздел «Солидарность и миграция» содержит положения касательно внутреннего управления миграционными потоками (солидарность между государствами-членами, в том числе распределение финансовых затрат), а также внешнего (партнерство со странами-экспортерами и мигрантов и транзитными государствами). Наконец, четыре принципа по противодействию нелегальной иммиграции, объединены под заголовком «Безопасность и иммиграция»:

- визовая политика, которая призвана облегчить законопослушным гражданам въезд и пребывание в странах ЕС, и в тоже время она сопровождается повышенными мерами безопасности;

- совместная охрана общей границы с целью обеспечения безопасности шенгенского пространства;

- усиление борьбы с нелегальной иммиграцией, и особенно с торговлей людьми;

- эффективная политика репатриации нелегальных иммигрантов.

Мотивация соединения нелегальной иммиграции и безопасности в одном разделе вполне оправдана. Трафик людей, кроме того, что подразумевает эксплуатацию рабского труда, часто связан с терроризмом, торговлей наркотиками и оружием. Попытки проникнуть на территорию государств-членов с помощью криминальных группировок оканчиваются трагично. В Сообщении предлагается усилить сотрудничество на всех уровнях – региональном, национальном и наднациональном.

Десять принципов, изложенных в Сообщении Комиссии, предположительно лягут в основу следующей пятилетней «Стокгольмской программы» развития пространства свободы, безопасности и правосудия, которая будет утверждена в конце 2009 года. Интересно отметить, что председательствующая Франция выступила со своей «конкурирующей инициативой» в виде Пакта об иммиграции, который прямо не противоречит подходам Комиссии, однако имеет некоторые отличительные черты<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Council of the European Union. The Hague programme strengthening freedom, security and justice. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/intro/fsj\\_intro\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm); J.W.de Zwaan. EU Asylum and Immigration Law and Policies. // "Freedom, Security and justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme. J.W.de Zwaan, F.Goudappel eds., The Hague, 2006, P.120-122

<sup>15</sup> «A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools», Brussels, 23 June 2008

<sup>16</sup> См. Collet E. The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre [http://www.epc.eu/TEWN/pdf/304970248\\_EU%20Immigration%20Pact.pdf](http://www.epc.eu/TEWN/pdf/304970248_EU%20Immigration%20Pact.pdf)

Иммиграционная политика Евросоюза стала одним из приоритетов французского председательства в ЕС во второй половине 2008 года, и Пакт стал главным результатом активной деятельности Президента Саркози. Напомним, что, занимая в недавнем прошлом пост министра внутренних дел Франции, Саркози напрямую занимался вопросами национальной иммиграционной политики, и в составе Совета министров внутренних дел ЕС внес большой вклад в развитие иммиграционной политики на наднациональном уровне. В то же время Саркози явно стремился выстроить эту политику по французскому образцу, что нашло свое отражение в Пакте. Документ, не имеющий юридической силы, а скорее представляющий программный манифест ЕС, подвергся критике как со стороны правозащитных организаций, так и лидеров ряда государств-экспортеров мигрантов. По их мнению, основной акцент в документе сделан на меры по ограничению доступа иммигрантов в страны ЕС и высылке, а не на защите их прав.

Пакт представляет собой программу формирования общей иммиграционной политики Евросоюза в пяти основных направлениях<sup>17</sup>:

1. Защита границ. Центральный пункт этой задачи – усиление роли агентства ФРОНТЕКС посредством учреждения центрального штаба и двух постоянно действующих подразделений на южной и восточной границах ЕС.

Государства-члены будут по-прежнему нести ответственность за контроль над своим участком границы, опираясь при этом на обязательные нормы шенгенского законодательства, таким образом, в отношениях между Брюсселем и странами ЕС сохраняется принцип subsidiarity. Однако страны, более всего страдающие от наплыва нелегальных иммигрантов, смогут рассчитывать на помощь отрядов ФРОНТЕКС, действующих на наднациональном уровне.

2. Регулирование легальной миграцией в соответствии с возможностями каждого государства-члена принимать и трудоустраивать иммигрантов.

Эта сфера по-прежнему остается главным образом в компетенции национальных государств. Они сами будут определять условия въезда в страну и число приезжих. В русле политики, которую Саркози поддерживал, начиная с 2003 года, государства-члены будут осуществлять «выборочную иммиграцию» в соответствии с потребностями национальных рынков труда. Основная роль отводится «голубой карте» (blue card) по образцу американской «зеленой карты», которая вводится для привлечения высококвалифицированных специалистов в страны ЕС.

3. Одновременно предлагаются меры по сокращению числа притока неквалифицированной иностранной рабочей силы, главным образом в виде нелегальной иммиграции.

Это направление почти целиком покрывается директивой о высылке нелегальных иммигрантов, принятой летом 2008 года. В Пакте же дополнительно разработаны возможности сотрудничества государств-членов, которые, например, могут использовать совместные рейсы для вывоза нелегалов, согласовывать соглашения о реадмиссии, объединить усилия в борьбе с торговлей людьми. В то же время изначально жесткое предложение Франции о прекращении практики массовой легализации нелегальных иммигрантов было смягчено под нажимом Италия и Испания, которые выдали документы почти 700 тысячам иммигрантов за последние несколько лет. Государства-члены смогут легализовать нелегалов, но на индивидуальной основе, при тщательном рассмотрении каждого случая.

4. Создание общей системы предоставления убежища.

К 2010 году планируется введение единых гарантий предоставления убежища всеми государствами-членами и унифицированный статус беженца – данное положение взято из Гаагской программы и поддержано всеми государствами-членами. Однако, Германия

---

<sup>17</sup> 'European Pact on Immigration' . <http://www.euractiv.com/en/justice/european-pact-immigration-unveiled/article-173980>

решительно отвергает планы учреждения наднациональной структуры, которая будет определять статус беженцев.

#### 5. Поддержка стран – экспортеров мигрантов.

Для стимулирования сотрудничества этих стран в борьбе против нелегальной иммиграции, Евросоюз предоставляет им возможности легальной иммиграции для работы и обучения в странах ЕС. Будет также поощряться добровольное возвращение нелегальных иммигрантов на родину, а также обеспечены условия для инвестирования заработка легальных мигрантов в странах ЕС в экономику их родных государств. Предложение Саркози о введении «контрактов иммигрантов» – обязательством потенциальными иммигрантами разделять ценности Евросоюза, не нашло поддержки у государств-членов и поэтому не вошло в Пакт.

По существу, Пакт об иммиграции воспроизводит основные принципы иммиграционной политики Евросоюза, заявленные в «Плане Тампере» и «Гаагской программе». Однако, он представляется весьма противоречивым документом. С одной стороны, в отличие от предложений Комиссии, где на первом месте стоит солидарность государств-членов и необходимость гармонизации иммиграционной политики, Пакт в большей степени основывается на принципах межправительственного подхода, где неоднократно подчеркивается ведущая роль государств-членов в той или иной сфере. С другой стороны, если в предыдущие годы речь шла о формировании основ общей иммиграционной политики, Пакт об свидетельствует о намерении Евросоюза перейти непосредственно к общей политике, опираясь на положения Лиссабонского договора, хотя соответствующей ссылки в документе не содержится..

Необходимо отметить, что политика противодействия нелегальной иммиграции в настоящее время разделена между первой и третьей опорами ЕС и регулируется соответственно Договором об учреждении Европейского сообщества (Римским, раздел IV) и Договором о Европейском Союзе (Маастрихтским, раздел VI). Негативные последствия такого раскола для практической реализации политики очевидны. Кроме отсутствия прозрачности действий и подотчетности Суду ЕС, проблема еще и в низкой эффективности политики из-за наличия разных правовых инструментов, действующих в рамках опор. По вопросам третьей опоры применяются рамочные решения, первая же опора регулируется директивами Совета. Такой инструментальный дуализм препятствует проведению полномасштабных действий по борьбе с трафиком. В законодательстве и подходах государств-членов много различий, особенно относительно участия компетентных органов в операциях, что, безусловно, затрудняет сотрудничество<sup>18</sup>.

В соответствии с Лиссабонским договором, «третья опора» прекращает свое существование, и полномочия институтов ЕС на всю сферу внутренних дел и юстиции.<sup>19</sup> В договоре появляется раздел «Пространство свободы, безопасности и правосудия», где соединены вместе положения о полицейском и уголовно-правовом сотрудничестве, а также об иммиграции, охране границ, политическом убежище и сотрудничестве в сфере гражданского права. Все вопросы иммиграционной политики будут решаться в Совете квалифицированным большинством голосов. Соответственно в Договоре появляются положения о постепенном учреждении «интегрированной (совместной) охране границ, а также «общей политики предоставления убежища», подразумевающей формирование «общей системы убежища», «унифицированный статус убежища и временной защиты». Общей названа также иммиграционная политика в целом, причем коммунитаризация (перенесение на наднациональный уровень отдельных сфер деятельности ЕС) касается не только тех областей, где Евросоюз и так был достаточно активен – борьба с нелегальной иммиграцией и заключение международных соглашений о реадмиссии. «Общей» будет

<sup>18</sup> См. Pastore F. Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System, "Europe's Area of Freedom, Security and Justice", Walker N. ed., Oxford University Press, 2004, PP.89-142

<sup>19</sup> The Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union 306/42, 17.12.2007, art.61-69

считаться и политика по регулированию легальной иммиграции, включая интеграцию иммигрантов. Интересно отметить, что именно к сфере общей иммиграционной политики будет применяться принцип солидарности государств ЕС, прежде всего в смысле справедливого распределения материальной и финансовой ответственности за охрану внешней границы и регулирование потоков беженцев.

Таким образом, выполнение заявленных программ ЕС по развитию иммиграционной политики напрямую связано с судьбой Лиссабонского договора и реформы внутренних дел и юстиции. ЕС приступил к реализации Гаагской программы, будучи уверен в скором завершении реформы. Следующие же документы (Пакт об иммиграции, Стокгольмская программа) были задуманы в тот период, когда исход реформы пока не ясен. Тем не менее, представляется, что соединение положений внутренних дел и юстиции в одном разделе договора, ликвидация опор могла бы сыграть позитивную роль в развитии пространства свободы, безопасности и правосудия, в том числе и конкретных направлений иммиграционной политики, поэтому такая реформа – вопрос времени.

### **Новые инициативы в законодательной области.**

Еще в сентябре 2005 года Комиссия предложила на рассмотрение Совету пакет предложений, включающий проект директивы о нелегальной иммиграции. Директива предусматривает разработку общих правил относительно способов репатриации, принудительные меры, включая тюремное заключение. При этом в директиве подчеркивается, что для борьбы с нелегальным проживанием иммигрантов в странах Евросоюза следует ввести процедуры, гарантирующие прозрачность и соблюдение прав иммигрантов. Директива была принята только летом 2008 года после длительных дебатов в Совете и Европарламенте. Много возражений как депутатов, так и правозащитных организаций вызвали положения о запретах на повторный въезд высланных нелегалов, и, более всего, о содержании их под стражей. Между тем, представляется неправомерным говорить о том, что ЕС ужесточил иммиграционную политику, и, в частности, процедуру высылки иммигрантов. Во-первых, в соответствии с директивой, каждое государство вправе решить – урегулировать ли статус иммигранта или выслать его. В случае решения о депортации нелегалом предлагается покинуть страну добровольно в срок от семи до тринадцати дней и, лишь в случае отказа, применяется принудительная высылка. Во-вторых, тюремное заключение по решению суда в случае опасений, что депортируемый может скрыться, никак нельзя считать нововведением директивы, придуманным Комиссией. Это положение применяется и государствами-членами на основе национальных законов, лишь сроки заключения значительно отличаются. Так, они не ограничены в Дании, Эстонии, Финляндии, Литве, Нидерландах, Великобритании и Швеции. В остальных странах период тюремного заключения составляет от 32-40 дней во Франции, на Кипре, в Испании и Италии до 18 (Мальта, Германия) – 20 месяцев (Латвия). В директиве ЕС взял за основу шесть месяцев как максимальный срок содержания под стражей (такая мера наказания применяется в Словакии, Словении, Венгрии и Чехии) с правом продления еще на двенадцать месяцев. Если высланный иммигрант не представляет угрозы для общественной безопасности, ему запрещено въезжать в Евросоюз в течение пяти лет, однако, государства-члены ЕС сохраняют право отменить такой запрет.

Одновременно ЕС пытается воздействовать на такой «притягивающий фактор» нелегальной иммиграции как спрос на теневых рынках рабочей силы. В мае 2007 года Комиссия ЕС представила новые предложения против использования труда нелегальных иммигрантов, представив свою инициативу как составную часть массированного удара по нелегальной иммиграции. Новое законодательство основывается на трех главных принципах. Во-первых, вводятся новые административные обязанности, которые работодатели должны будут выполнить, прежде чем нанимать иностранцев. В случае уклонения предприниматели подвергаются штрафам, они также должны возмещать

расходы по репатриации иммигрантов. За повторное нарушение правил предполагается уголовное наказание, включая тюремное заключение, особенно в случае, если работодатель не обеспечивает подходящие условия для работы, а особенно, если он вовлечен в торговлю людьми.

Во-вторых, предполагается гармонизация процедуры рассмотрения судебных исков против нарушителей. Нельзя сказать, чтобы в государствах-членах отсутствовало национальное законодательство, преследующее применение нелегального труда. Государства-члены в принципе были согласны ужесточить правила. Однако, Комиссия преследует гораздо более амбициозные цели; по ее мнению, предприниматели должны знать, что им грозят санкции против эксплуатации нелегалов одинаково жесткие во всех государствах-членах. Такая мера способствовала бы и увеличению легальной иммиграции, особенно притоку квалифицированной рабочей силы.

В-третьих, в планы Комиссии также входит увеличение с 2% до 10% количества компаний, которые подвергаются ежегодной проверке на предмет выявления случаев использования нелегального труда. Против квотирования в принципе возражает Германия, полагая, что проводить выборочные проверки всех фирм гораздо более эффективно, чем лишь определенных компаний.

Длительные дебаты в Совете продемонстрировали, что государства-члены, страдающие от большого притока нелегалов, решительно выступили за ужесточение уголовной ответственности за нелегальную иммиграцию; те же, что сталкиваются с данной проблемой в меньшей степени, возражали, полагая предложенные меры неоправданными. Так, самым активным сторонником нового законодательства ЕС стал Р.Марони, министр внутренних дел Италии, где весной 2008 года был принят закон, ужесточающий наказание нелегальных иммигрантов. Он высказался в поддержку уголовных санкций против фирм, использующих труд нелегалов. На стороне Марони выступили остальные страны Средиземноморья. Однако, группа стран, расположенных к северу, дальше от главных путей наплыва нелегалов, во главе с Германией (Финляндия, Венгрия, Латвия, Польша, Нидерланды и Швеция) настаивали на том, чтобы государства-члены имели возможность решать, вводить ли им подобное отказывались вводить подобное уголовное наказание.

В мае 2008 года Ж.Барро, член Комиссии, курирующий пространство свободы, безопасности и правосудия, заявил о необходимости новой редакции рамочного решения ЕС 2003 года о борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией<sup>20</sup>. Предполагается, что на его основе к 2009 г. будет подготовлена соответствующая директива. Действующее рамочное решение предусматривает уголовное наказание лица, признанного виновным в совершении действий насильственного характера в отношении ребенка, или в распространении детской порнографии. Однако проблема в том, что некоторые государства-члены на практике уклоняются от выполнения рамочного решения. Директива же, имеющая большую обязывающую силу, позволяет применить определенные санкции к недисциплинированным странам. Кроме того, Комиссия предложила составить базу данных лиц, уличенных в преступлениях на сексуальной почве, а также считать уголовным преступлением детскую порнографию в Интернете.

Важным событием в борьбе с торговлей людьми будет запуск в Евросоюзе системы оповещения в случае похищения ребенка и внедрение в государствах-членах единого номера, по которому можно будет позвонить в случае исчезновения ребенка. Этот единый номер – 116 000 – уже действует с января 2007 г., но пока лишь в Греции и Венгрии<sup>21</sup>.

Результаты выполнения Плана ЕС по борьбе с трафиком людей свидетельствуют об определенных успехах деятельности государств-членов, которые, тем не менее, не смогли

<sup>20</sup> Council framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography [Official Journal L 013 , 20/01/2004](#)

<sup>21</sup> Кудрина Л.Н. Пространство свободы, безопасности и правопорядка. Европейский Союз: факты и комментарии, выпуск 52, апрель-июнь 2008

кардинальным образом переломить ситуацию. Судебная статистика показывает, что случаев вынесения приговоров по торговле людьми всего лишь в нескольких странах ЕС слишком мало, чтобы говорить о надлежащем противодействии преступным группировкам. В 2006 году в Германии было зарегистрировано 353 дела о трафике, переданного в суд, в Бельгии и Болгарии – 291, Италии – 214, Австрии – 128, Португалии – 65 и Великобритании – 65; всего в Евросоюзе – 1.569 случаев<sup>22</sup>. Многие жертвы трафика не были признаны таковыми и остались без какой-либо поддержки. Мало того, очень часто они сами попадали в положение преступников и подлежали немедленной депортации, будучи лишены возможности не только получить легальный вид на жительство, но и воспользоваться медицинской и психологической помощью. План Комиссии по изменению ситуации включает несколько направлений: отчеты государств-членов о мерах, принятых по противодействию трафику; подготовка органов социальной защиты для оказания помощи жертвам, прежде всего детям; усиление координации действий национальных полицейских сил по расследованию преступлений и привлечению к суду, главным образом, через Европол и Евроюст. Например, Комиссия предложила добавить в рамочное решение Совета 2002 года о противодействии торговле людьми положение об освобождении жертвы трафика от уголовного преследования за нарушение иммиграционного режима, а также об оказании соответствующей помощи.

Не остался без внимания и такой способ проникновения в Евросоюз как заключение фиктивных браков. В ноябре 2008 года Совет пришел к согласию относительно усиления мер по противодействию фиктивным бракам между гражданами государств-членов ЕС и лицами из стран, в Евросоюз не входящих. Однако, воплотить такое намерение будет непросто, если иметь в виду, что придется вводить определенные ограничения свободы передвижения и семейного воссоединения. Тем не менее, данная мера признана в качестве одного из способов борьбы с нелегальной иммиграцией и будет разрабатываться в рамках новой «Стокгольмской программы».

Еще несколько инициатив в русле противодействия нелегальной иммиграции и организованной преступности направлены на укрепление внешних границ Евросоюза. В Сообщении в феврале 2008 года. Комиссия предложила создать электронную регистрационную систему въезда/выезда граждан третьих государств с целью отслеживания лиц, въезжающие в ЕС легально, но при этом остающихся на территории ЕС уже на нелегальных основаниях, например, по истечении краткосрочной визы. Система электронного учета въезда/выезда с автоматическим уведомлением иммиграционных властей об истечении срока действия виз остается, по мнению Комиссии, единственным способом выявления и пресечения попыток нелегального пребывания на территории Евросоюза граждан третьих государств<sup>23</sup>.

Сообщение Комиссии было опубликовано почти одновременно с ее предложением внести поправки в принятый в 2006 году Шенгенский кодекс о границах с тем, чтобы обеспечить эффективное использование Визовой информационной системы (ВИС) на внешних границах. Проект регламента, выдвинутый Комиссией, предполагает обязательное применение данных ВИС на границах с целью дальнейшего развития интегрированного управления границами Европейского Союза. Комиссия также предлагает внести поправки в Общую консульскую инструкцию относительно введения биометрических данных, включая организацию предоставления биометрических данных при приеме заявлений на получение визы. По мнению Комиссии, только биометрическая проверка способна со всей определенностью установить, что человек, намеревающийся въехать в шенгенскую зону – именно тот, кому была выдана виза. Поэтому

<sup>22</sup> Bulletin Quotidien Europe, 9765, 21.10.2008

<sup>23</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Preparing the next steps in border management in the European Union of 13.2.2008 (COM(2008) 69 final)

систематические консультации с ВИС, включая проверку биометрических данных пограничниками, должна будет осуществляться при проверке каждого держателя визы.<sup>24</sup>

### **Агентство ФРОНТЕКС как инструмент борьбы с нелегальной иммиграцией.**

Усовершенствование **охраны внешних границ** Евросоюза всегда рассматривалось как один из методов противодействия нелегальной иммиграции.

В июне 2005 года в Варшаве начало работать новое Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ФРОНТЕКС (FRONTEX). Государства-члены, расположенные по периметру внешней границы ЕС, также возлагают большие надежды на Агентство, и, как оказывается, слишком большие. Материальные возможности и полномочия его ограничены, главную роль в обеспечении пограничной безопасности продолжают играть национальные пограничные службы. Задачи же ФРОНТЕКС, согласно «учредительному» регламенту (ЕС) № 2007/2004 состоят в следующем:

- Координация оперативных действий государств-членов по охране внешних границ;
- Развитие общей интегрированной модели оценки рисков и подготовка анализа специфических рисков;
- Оказание помощи государствам-членам в обучении персонала национальных пограничных служб посредством организации занятий на наднациональном уровне для инструкторов и проведения семинаров;
- Оказание помощи государствам-членам в организации ими совместных операций по депортации нелегальных иммигрантов; с этой целью Агентство может воспользоваться ресурсами Сообществ;
- Составление каталога успешных мероприятий государств-членов по высылке нелегальных иммигрантов.

Из всех перечисленных функций ФРОНТЕКС приоритетной считается анализ рисков на отдельных участках границы ЕС. В структуре Агентства для этих целей создано специальное подразделение, которое составляет аналитические разработки для проведения совместных операций государств-членов и следит за ситуацией на границах в целом, определяя численность иммигрантов, пути трафика и другие показатели. Аналитические данные поступает в Комиссию, Совет и Парламент, которые основываются на них при разработке своих документов. ФРОНТЕКС определяет степень серьезности положения на границах – есть ли необходимость начать совместную операцию, а также, какие технические средства следует использовать. Аналитическое подразделение участвует в подготовке операции, а затем систематизирует данные о результатах, готовит полный отчет, который поступает в распоряжение государств-членов.

В учредительном регламенте подчеркивается, что ответственность за контролем на внешних границах несут государства-члены, ФРОНТЕКС же облегчает применение имеющихся и находящихся в разработке коммунитарных мер по охране границ. В работе Агентства участвуют страны шенгенской группы, каждая из них имеет представителя в правлении, возглавляемом исполнительным директором. ФРОНТЕКС финансируется Комиссией и государствами ЕС<sup>25</sup>. О значении, которое ЕС придает своему новому

---

<sup>24</sup> Proposal of the European Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Visa Information System (VIS) under the Schengen Borders Code Brussels, 27 February 2008 (28.02)

<sup>25</sup> Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal 349, 25.11.2004. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams

Агентству, свидетельствуют показатели ежегодного увеличения его финансирования из бюджета ЕС: 6,9 млн. евро в 2005 г., 19 млн. в 2006 г. и 70 млн. в 2008 г.<sup>26</sup> Более половины общего бюджета тратится на операции на морских границах.

В 2007 году ФРОНТЕКС провел 22 операции, в ходе которых были задержаны 19 тысяч 225 нелегалов (11 тыс.476 на морских границах, 4 тыс. 225 – на сухопутных и 3 тыс.297 – в аэропортах). Самые крупные, продолжившиеся в 2008 году – «Наутилус» у берегов Сицилии и «Гера» у Канарских остров. Однако список можно продолжить за счет и других мероприятий: «Индало» (Гибралтарский пролив), «Посейдон» (Эгейское море), «Минерва» (порты Андалузии), «Гермес» (Сардиния и Балеарские о-ва), «Зевс» (порты Германии), «ФИФА» (Чемпионат мира по футболу в Германии в 2006 г.), «Нирис» (в Балтийском регионе против нелегальной иммиграции из Китая), «Гордый» (в Румынии, Словакии и Венгрии), «Урс» (в Румынии, Словакии, Венгрии и Польше)<sup>27</sup>. В 2008 г. Агентство координировало обеспечение безопасности границ Австрии и Швейцарии во время чемпионата «Евро-2008».

В качестве примера можно рассмотреть операцию «Гордый» на молдавской границе. В последние годы граждане Молдовы составляли подавляющее большинство нелегальных иммигрантов, которых удавалось задержать на восточных границах ЕС. В апреле 2007 года ФРОНТЕКС начал совместную операцию с бюджетом 200 тыс. евро на территории Румынии, Венгрии и Словакии, в которой также участвовали эксперты из 12 государств-членов ЕС. В течение месяца тщательнейшим образом проверялись паспорта граждан Молдавии на пунктах перехода границы, где дежурили также и эксперты, которые изучали фальшивые документы и выясняли, откуда нелегалы прибыли к границе. В результате было выявлено 109 случаев нелегального пересечения границы, что касается попыток легального проникновения в ЕС с фальшивыми документами, то в 855 случаях они были пресечены.<sup>28</sup>

Морские же операции проводятся в гораздо более серьезных масштабах и требуют больших затрат. Так, бюджеты самых крупных операций «Гера» и «Наутилус», которые продолжались в несколько этапов с 2006 по 2008 годы, составляли от 3,5 до 8 млн. евро ежегодно. В ходе операций в 2006-2007 годах более 53 тыс. человек были задержаны у границ, более 2 тыс.900 фальшивых документов изъято и 58 перевозчиков арестовано. Эксперты из Франции, Португалии, Испании и Германии, приехавшие на Канарские о-ва и Лампедузу, в процессе беседы (интервью) с задержанными иммигрантами пытались установить личность нелегалов, воспользовавшихся поддельными документами и страну, откуда они приплыли. Богатой на улов оказались и этапы операций, проведенных в 2008 году. Операция «Наутилус 2008» стоимостью в 8 млн. евро проводилась при координации Евросоюза с мая по октябрь 2008 года силами Мальты, Италии, Франции, Германии и Греции. В этот период были задержаны десятки тысяч нелегалов, арестовано более пятисот перевозчиков.<sup>29</sup> Если соотнести эти данные со статистикой ежегодного проникновения в ЕС нелегальных иммигрантов (350-500 тыс. человек), становится понятно, в каком тяжелом положении находятся страны, охраняющие южные границы ЕС. Кроме того, задержка в ходе одной операции примерно 10% нелегалов, прибывающих в ЕС, свидетельствует о результативности совместных операций, хотя деятельность ФРОНТЕКС неоднократно подвергалась критике за неоправданно завышенные расходы по проведению операций.<sup>30</sup>

В августе 2007 года полномочия ФРОНТЕКС были усилены в результате учреждения специальных отрядов быстрого реагирования RABIT для оказания поддержки

<sup>26</sup> FRONTEX Annual Report, 2007, P.20

<sup>27</sup> Ibid., P.23-24

<sup>28</sup> Ibid, P.25

<sup>29</sup> HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics, 09-12-2008

<sup>30</sup> См. например «FRONTEX: the EU external borders agency HOUSE OF LORDS European Union Committee 9th Report of Session 2007-08», P.28-29

государствам-членам ЕС в обстоятельствах, требующих усиленной технической и оперативной помощи на внешних границах. «Стратегический резерв» RABIT включает 300-500 специально обученных пограничников и экспертов национальных государств, которых ФРОНТЕКС может мобилизовать, когда одно или два государства-члена оказываются в непредвиденной и сложной ситуации вследствие значительного наплыва нелегальных иммигрантов. Это крайне важное нововведение, дающее основу для создания интегрированных отрядов для охраны внешней границы Евросоюза – Европейской пограничной службы. Данная идея обсуждалась и была отвергнута государствами-членами как преждевременная несколько лет назад. Функционирование отрядов RABIT дает основание Комиссии вернуться к ее разработке. Пока по существующему законодательству, члены команды имеют право участвовать в совместных операциях государств ЕС и носить оружие, но лишь для самозащиты. Во всех остальных случаях возможности применения оружия отрядом решается командованием национальных пограничных служб и регулируется законодательством государств-членов. Получается, что главной функцией отрядов является спасение утопающих иммигрантов, когда не приспособленные к серьезным путешествиям лодочки и катера переворачиваются в море. Вопрос о самостоятельной мобилизации RABIT в экстренных случаях пока рассматривается лишь гипотетически, поскольку официально запросов о подобных действиях со стороны государств-членов до сих пор не поступало. Чтобы представить себе, в каких случаях может потребоваться послать команду на какой-то участок границы, лидеры ФРОНТЕКС обычно вспоминают о штурме иммигрантами испанских анклавов Сеута и Мелилья в Марокко в сентябре 2005 года, когда на помощь были призваны испанские войска.

В этой же связи встает вопрос о пределе возможностей Агентства. В соответствии со ст.7 учредительного регламента ФРОНТЕКС создало Центральный реестр наличных технических средств (ЦРНТС/CRATE) для пограничного контроля и наблюдения, принадлежащих государствам-членам ЕС, которые они готовы предоставить на добровольной основе и по просьбе другого государства-члена ЕС, в распоряжение этого государства на определенный период времени. База данных ЦРНТС на данный момент содержит данные более чем о ста судах, более 20 самолетах и 25 вертолетах, а также о нескольких сотнях единиц оборудования пограничного контроля, такого как мобильные радарные установки, средства транспорта, термо-камеры и мобильные детекторы. Хотя в первую очередь эта база данных предназначена для использования на двусторонней основе между государствами-членами ЕС, она содержит сведения о наличной технике, которая может использоваться и в совместных операциях. Пока что для совместных операций техника использовалась ограниченно: в рамках операции «Посейдон-2007» (британские датчики сердцебиения) и операции «Гермес-2007» (французские самолеты «Фалькон»). С июля 2007 года государства-члены ЕС имеют доступ к централизованным реестрам наличных технических средств (ЦРНТС).

Техника, находящаяся на вооружении у ФРОНТЕКС служит камнем преткновения Агентства и государств-членов. В принципе, бюджет и законодательство позволяют Агентству иметь на вооружении собственную технику, однако, в количестве, явно не достаточном для проведения совместных операций. Поэтому в любом случае ФРОНТЕКСу приходится полагаться на ресурсы государств-членов, которые не всегда горят желанием их предоставить. Вот как выглядело техническое оснащение операции «Наутилус-2008»: Мальта выделила три судна и два самолета на весь период операции; Греция – одно судно на неделю; Испания также одно судно на десять дней; Германия – два вертолета на три недели; Италия и Франция – по одному самолету на неделю. При этом, в реестре ЦРНТС зарегистрировано 32 итальянских судна. Получается, что операция была ограничена в средствах, что не согласовывается с масштабами наплыва нелегальных иммигрантов. Подобная ситуация дает основание директору ФРОНТЕКС, И.Латинену констатировать: «Мы все время слышим от государств-членов, что следует использовать

отряды RABITs, чтобы остановить иммиграцию из Африки и, кроме того, развернуть как можно больше технических средств в регионе. Чем вызваны такие заявления? Тем, что ФРОНТЕКС обладает резервом в 21 самолет, 27 вертолетов и 116 судов? Это правда, но лишь на бумаге»<sup>31</sup>.

Мальта – маленькое островное государство – принимает на себя основной удар наплыва нелегалов по морю и выражает крайнее недовольство усилиям Евросоюза и государств-членов по оказанию помощи в регулировании иммиграционных потоков. Оценивая итоги операции «Наутилус», директор ФРОНТЕКС заявил, что ситуация в Средиземноморье тревожная, Патрулирование средиземноморских морских границ вдоль побережья Сицилии, Мальты и Ливии не смогло приостановить рост числа мигрантов, которые стремятся по морю достичь Италии, Греции и Мальты. С мая по сентябрь 2008 года 12 641 иммигрантов прибыли на итальянский остров Лампедузу и 2 192 высадились на Мальте. В целом в первой половине 2008 года поток нелегалов на Лампедузу увеличился на 190% по сравнению с 2007 годом. Мальта в 2007 году зарегистрировала рост иммиграции на 32%.<sup>32</sup> Отмечается невероятная изворотливость криминальных группировок: перевозчики нелегалов затопляют лодки для того, чтобы тонущих спасали патрули и доставляли в страны назначения.

Несколько другой пример являет собой сотрудничество Польши с ФРОНТЕКС. Польша очень довольна тем обстоятельством, что штаб-квартира ФРОНТЕКС находится в Варшаве. Польская национальная пограничная служба выигрывает от участия в образовательных программах, использования аналитической информации, помощи ЕС в патрулировании внешней границы<sup>33</sup>. Следует отметить, что штаб-квартиру в свое время решено было разместить в столице государства, которому предположительно пришлось бы нести самое тяжелое бремя по охране общей границы. Практика показала, что наиболее ответственный участок, требующий серьезных средств и помощи со стороны ЕС – южные морские границы. Операции же по патрулированию восточных границ, как уже было продемонстрировано, проводились в гораздо менее значимых масштабах. Тем не менее, они были очень важны с точки зрения оказания помощи вновь вступившим в Евросоюз странам, на которые возложена ответственность за охрану общей границы. При поддержке ФРОНТЕКС проводилось патрулирование украино-польско-белорусской границы, во время которого были задержаны перевозчики и нелегалы, изъяты фальшивые документы, а также и настоящие, но чужие, принадлежавшие совсем другим людям, а не тем, кто пытался перейти с ними границу. Участие в совместной операции помогло польским пограничникам справиться с охраной участка границы, имеющей важное значение и для других государств-членов: именно здесь пролегает один из самых крупных путей нелегальной иммиграции.

Получается, что государства-члены оценивают деятельность ФРОНТЕКС крайне субъективно, возлагая на Агентство слишком большие надежды, которые по объективным причинам остаются не оправданными. Положительно оценивают деятельность Агентства те страны, которым не приходится сдерживать огромный наплыв нелегалов.

Между тем, крайне негативную роль в провале попыток ЕС противостоять притоку нелегалов на южных морских границах играет отказ правительства Ливии от сотрудничества: при отсутствии соответствующих соглашений нелегальные иммигранты, перехваченные ФРОНТЕКС, не могут быть репатриированы, Ливия не принимает их обратно.

Именно поэтому сотрудничество с государствами-поставщиками нелегальной рабочей силы и странами транзита справедливо считается в Евросоюзе одним из

<sup>31</sup> Bulletin Quotidien Europe 9747, 25.09.2008

<sup>32</sup> Bulletin Quotidien Europe, 9747, 25.09.2008

<sup>33</sup> «FRONTEX: the EU external borders agency HOUSE OF LORDS European Union Committee 9th Report of Session 2007–08», PP.74-81

необходимых средств противодействия трафику. Учредительный регламент наделяет ФРОНТЕКС полномочиями вести переговоры и заключать рабочие соглашения (протоколы и/или меморандумы взаимопонимания). Такие соглашения заключены с пограничными службами России (февраль 2006), Украины, Швейцарии, Молдовы и Грузии. Ведутся переговоры с Хорватией и консультации с Македонией, Турцией, Египтом, Ливией, Марокко, Мавританией, Сенегалом, Кабо-Верде. В меморандуме о взаимопонимании стороны договариваются об обмене информацией, успешным практическим опытом, исследованиях, совместных образовательных программах, анализе рисков, и на более поздних стадиях – о совместных оперативных действиях. В краткосрочной и среднесрочной перспективе ФРОНТЕКС предполагает начать переговоры со странами Западных Балкан, Западной Африки, США и Канадой.

С особенностями институциональной структуры пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС связано еще одно ограничение возможностей ФРОНТЕКС: в соответствии с Учредительным регламентом, будучи Агентством Евросоюза, оно не может вести борьбу с криминальными группировками, занимающимися поставками нелегальных иммигрантов, этот вид деятельности находится в компетенции государств-членов. На деле же, как показывает практика, сотрудникам ФРОНТЕКС приходится иметь дело с перевозчиками, и вообще, пограничный контроль сам по себе предполагает сотрудничество государств-членов в противодействии организованной преступности. Комиссия пытается найти решение этой существенной проблеме, однако, по всей вероятности, ситуация могла бы измениться лишь в случае вступления в силу Лиссабонского договора, в котором проведена реформа сферы внутренних дел и юстиции

Впоследствии можно было бы вернуться к предложению о «европейской пограничной службе» и «европейской полиции» с более широкими оперативными функциями, чем те, что есть у ФРОНТЕКС. Пока же вопрос о создании наднациональной структуры по охране общей границы Евросоюза на ближайшее будущее снят с повестки дня, наиболее оптимальным вариантом считается национальная компетенция на каждом отдельном участке границы при координирующей роли ФРОНТЕКС. Однако, это не означает, что не предпринимаются попытки усилить функции Агентства.

Пакет предложений Еврокомиссии предусматривает создание общей системы пограничного наблюдения – *European Border Surveillance System (EUROSUR)*, направленной на пресечение нелегальной иммиграции и трансграничной преступности, главным образом, на южных границах Евросоюза.<sup>34</sup> ФРОНТЕКС играет решающую роль в успешной подготовке такой системы, включая налаживание сети, которая объединит все системы морского наблюдения. На основании оценки деятельности Агентства<sup>35</sup> Комиссия пришла к выводу, что ФРОНТЕКС мог бы стать центральным звеном в обмене оперативной информацией в реальном масштабе времени между государствами-членами ЕС. Кроме того, предоставление Агентству систематического и структурированного доступа к данным наблюдения могло бы послужить основой для разработки «информационной системы ФРОНТЕКС на базе разведывательных данных», нацеленной на внешние границы ЕС. Комиссия рассчитывает на вступление вышеупомянутых предложений в силу к 2012-2015 гг.

В этой связи важно отметить растущее взаимодействие между ФРОНТЕКС и другими агентствами ЕС – Евроюстом, СИТСЕН (информационным центром, ответственным за информацию о терроризме), и, прежде всего, с Европоллом. Именно Европолл заинтересован в обмене аналитической информацией о рисках на границах ЕС и

---

<sup>34</sup> Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) [COM(2008)] 68 final

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency of 13.2.2008 (COM(2008) 67 final)

путях нелегальной иммиграции. Учредительный регламент ФРОНТЕКС позволяет заключать рабочие соглашения или меморандумы о взаимопонимании между двумя организациями, хотя и без соглашения Агентства тесно сотрудничают в ходе совместных операций на границах, ФРОНТЕКС принимает участие в аналитической работе Европола по составлению отчетов о борьбе с организованной преступностью.

\* \* \*

Нельзя не отдать должное растущей активности агентства ФРОНТЕКС и его стремлению играть важную роль в координации действий государств-членов по охране общей границы ЕС. Тем не менее, представляется очевидным, что сдерживание миграционных потоков на границах было и остается средством борьбы с симптомами тяжелого недуга (если можно так назвать нелегальную иммиграцию), а не ее корнями. Вряд ли возможно добиться прекращения нелегальной иммиграции полностью – спрос на сверхдешевую рабочую силу на рынках труда целиком подавить нереально. Кроме того, наличие огромного разрыва между уровнями жизни стран-экспортеров и импортеров мигрантов и впредь будет вызывать массового перемещения людей с одного континента на другой. Таким образом, взаимодействие «выталкивающего» и «притягивающего» факторов остается основой формирования миграционных потоков, в том числе и нелегальных. Однако, международное сообщество должно стремиться к ограничению доли нелегальных иммигрантов в общем числе прибывающих в страны назначения. И, что совершенно необходимо, так это решительные совместные действия против торговли людьми, именно этот феномен должен быть искоренен полностью.

Вряд ли стоит оспаривать очевидные достижения Евросоюза в сфере формирования общего подхода к иммиграционной политике, в том числе и борьбе с нелегальной иммиграцией, тем более, если принять во внимание традиционно различные взгляды на проблему у государств-членов и трудности в согласовании даже минимальных общих стандартов. За время, прошедшее с момента начала коммунитаризации иммиграционной политики по Амстердамскому договору (1999), можно констатировать, что основы ее созданы уже и *de facto*. В то же время разногласия государств-членов по вопросам иммиграционной политики, в том числе, и борьбы с нелегальной иммиграцией, продолжают препятствовать достижению ощутимых результатов. Здесь мы наблюдаем классический пример противоречия европейской интеграции: между объективными потребностями интеграционной группировки в усилении сотрудничества и гармонизации действий и национальными интересами ее участников. Трудности в разработке и принятии нормативных актов, задержки в их имплементации на национальном уровне, недостаток во многих случаях солидарности государств-членов приводят к тому, что основную нагрузку по сдерживанию наплыва мигрантов продолжают нести государства, расположенные на границе Евросоюза, а также те, кто принимает у себя наибольшее число иностранцев. Реформа пространства свободы, безопасности и правосудия по Лиссабонскому договору могла бы расчистить путь для более сбалансированного подхода, в том числе, к вопросам противодействия нелегальной иммиграции, удалив, прежде всего правовой и институциональный дуализм иммиграционной политики. Под ожидающуюся реформу разработаны все положения существующих и будущих программ развития пространства свободы, безопасности и правосудия. Хотя их реализация и происходит на основе вторичного законодательства, она сильно затруднена, пока не принята новая правовая основа развития пространства.

Анализ основных направлений политики ЕС (охрана границы ЕС, высылка нелегалов, уголовное преследование торговцев людьми и предпринимателей, использующих рабский труд, меры против фиктивных браков, информационный обмен и визовая политика, защита прав жертв торговцев, особенно детей) выявляет комплексный подход ЕС к феномену нелегальной иммиграции. Надо отдать должное Евросоюзу, в последние годы много усилий приложено для борьбы с «притягивающими факторами», а

именно, преследованию не столько жертв трафика, сколько его организаторов и тех, кто использует труд иммигрантов незаконно. Кроме того, проблему нелегальной иммиграции невозможно решить вне общего развития иммиграционной политики, а также и пространства свободы, безопасности и правосудия в целом. Создание общих, хотя и минимальных стандартов, правил и процедур в рамках пространства, взаимное признание судебных решений, гармонизация основ уголовного законодательства государств-членов – все эти меры непосредственным образом способствуют укреплению такого важного направления как противодействие нелегальной иммиграции.

Все более возрастает значение международного сотрудничества в борьбе с угрозами внутренней безопасности. Взаимодействие со странами, не входящими в Европейский Союз, и международными организациями как часть внешней политики ЕС реализуется в форме разного рода соглашений, которые заключает ЕС, его агентства и ведомства, а также государства-члены, совместных оперативных действий, обмена информацией, образовательных программ. Отсутствие доверия между партнерами по борьбе с организованной преступностью, разногласия по экономическим и политическим вопросам играют на руку криминальным группировкам. Равная же ответственность за построение общеевропейского пространства внутренней безопасности как главный принцип сотрудничества способно принести ожидаемые результаты как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе.