

УДК 327

## **«ПАДЕНИЕ ВВЕРХ»: РЕФОРМЫ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В ЕС В ПЕРИОД КРИЗИСОВ**

© 2023 **ПОТЕМКИНА Ольга Юрьевна\***

*Доктор политических наук*

*Заведующая Отделом исследований европейской интеграции*

*Института Европы Российской академии наук*

*125009, Россия, Москва, ул. Моховая, 11-3*

**\*E-mail:** *olga\_potemkina@mail.ru*

Поступила в редакцию 18.09.2022

После доработки 29.11.2022

Принята к публикации 28.12.2022

**Аннотация.** В статье рассмотрены реформы политики миграции и убежища в период кризисов в Евросоюзе. Автор обращается к анализу миграционного кризиса и введения ограничений на свободу передвижения в период пандемии, следуя логике «падения вверх» (*failing forward*), сочетающей идеи либерального межправительственного подхода и неофункционализма. На примере пересмотра Шенгенского кодекса о границах и Дублинского регламента продемонстрировано, как амбициозные предложения Еврокомиссии, направленные на продвижение коммунитарного метода управления, сводились в Совете ЕС к принятию решений по минимальному общему знаменателю, что способствовало временному урегулированию проблем, обострившихся в период кризиса, отчасти продвигало процесс европейской интеграции, но не спасало от следующего кризиса. Автор утверждает, что очередная реформа шенгенского законодательства потребовалась, чтобы легитимизировать ограничение поездок граждан во время пандемии, но приходит к заключению, что тяготение ЕС к межправительственному способу устранения проблем свободы передвижения граждан не гарантирует успеха в случае нового кризиса.

**Ключевые слова:** «падение вверх», реформы, свобода передвижения, Шенгенский кодекс, Шенгенский цикл, шенгенский барометр, Пакт о миграции и убежище, пандемия, агентства ЕС.

**DOI:** 10.31857/S0201708323010011

**EDN:** orpurm

В своей истории Евросоюз прошел череду кризисов, требовавших введения новых чрезвычайных мер и программ, пока не оказался в ситуации «идеального шторма». Кризис еврозоны, миграционный и энергетический кризисы, брекзит, посягательство на принцип верховенства закона государствами-членами, пандемия коронавируса имели серьезные негативные последствия для ЕС. В период потрясений государства-члены стояли перед выбором: минимизировать потери, возвращаясь на национальный уровень принятия решений, или двигаться «вверх», делегируя больше полномочий институтам Евросоюза. В итоге реализовался третий вариант: на наднациональном уровне принимались решения с наименьшим общим знаменателем, инициативы Еврокомиссии оказывались выхолощенными после обсуждения в Совете ЕС (далее – Совет). Половинчатые реформы и создание структур с ограниченными полномочиями не могли сдержать очередной кризис, требующий новых инициатив, которые из-за разногласий в Совете снова утверждались на основе минимальных стандартов. Такую динамику развития Евросоюза исследователи называют «падением вверх» (*failing forward*), объясняя, как незавершенные реформы продвигают интеграцию, хотя и чрезвычайно медленными темпами, но не спасают от новых экономических и социальных проблем, а способствуют их появлению [Jones et al., 2016].

Логика «падения вверх» сочетает идеи либерального межправительственного подхода и неофункционализма. Она получила широкое применение в изучении различных сфер деятельности Евросоюза, в которых в условиях кризисов происходило углубление интеграции. Рассматривались следующие темы: пандемия коронавируса [Rhodes, 2021], брекзит и права мобильных граждан ЕС [Covant, 2021], общая политика безопасности и обороны [Bergmann, Müller, 2021], внешняя политика [Rabinovych, 2021], верховенство права [Emmons, Pavone, 2021]. Исследователей интересовало, «больше или меньше Европы» приносят реформы, согласованные с учетом инициатив Комиссии и предпочтений всех государств-членов, усиливается ли коммунитаризация в охваченной кризисом сфере деятельности ЕС, укрепляется ли координация действий государств-членов. Отсутствие ощутимых результатов в продвижении интеграции, слабую эффективность и неполноту принимаемых на наднациональном уровне решений авторы объясняют нехваткой европейской солидарности, низким уровнем гармонизации национальных законодательств, нерешительностью институтов ЕС [Scipioni, 2018: 1358].

Анализируя компромиссные решения, утвержденные Европейским советом в июле 2020 г., Д. Ховарт и Л. Кваглия доказывают, что принятый План восстановления «ЕС будущего поколения» (*Next Generation EU – NGEU*) не устраняет, а создает предпосылки для следующих кризисов [Howarth, Quaglia, 2021]. М. Родес, критически осмысливая действия ЕС в первые месяцы пандемии, утверждает, что «масштабы и уровень авторитета ЕС» в сфере здравоохранения возросли, но не настолько, чтобы существенно повлиять на устойчивость Союза перед лицом новых испытаний [Rhodes, 2021].

Цель статьи – проследить логику «падения вверх» в реформах свободы передвижения в период миграционного кризиса и пандемии коронавируса, побудивших Евросоюз начать перестройку системы управления Шенгенской зоны.

### ***Политика миграции и убежища: незаконченные реформы***

Политика Евросоюза в области пограничного контроля, убежища и миграции привела за 30 лет к формированию «неустойчивого режима управления» [Scipioni, 2018: 1365]. Свобода передвижения в пределах Шенгенской зоны регулируется общим законодательством, но контроль на внешних границах и предоставление убежища в основном принадлежит государствам-членам.

Система предоставления убежища не была продуктивной задолго до миграционного кризиса, что вынуждало ЕС проводить реформы, но не способствовало заметным улучшениям. В 2013 г. Еврокомиссия добилась расширения полномочий агентства Фронтекс. Однако Совет отверг предложение Комиссии наделить агентство правом осуществлять «интервенции» – вмешиваться в национальные компетенции по охране границы вопреки воле государства [Потемкина, Паукова, 2016: 16]. Созданный в 2010 г. Европейский офис поддержки предоставления убежища также не был наделен широкими полномочиями и в период кризиса не смог помочь ЕК наладить дактилоскопию мигрантов национальными ведомствами [Scipioni, 2018: 1363]. В 2015 г. эти структуры и действующее законодательство об убежище не смогли остановить возросший миграционный поток. Шенгенская зона оказалась на грани распада, т. к. государства начали устанавливать пограничный контроль.

Логике «падения ввысь» можно проиллюстрировать несколькими волнами пересмотра законодательства в годы миграционного кризиса в сфере убежища (третья за 15 лет несостоявшаяся ревизия Дублинского регламента и пакета директив об убежище), пересечения границ (расширение полномочий Фронтекс), легальной миграции (ревизия Директивы о «голубой карте», прошедшая два этапа и затянувшаяся на несколько лет). Решение довольствоваться минимальными стандартами направило политику убежища и миграции на путь постепенных незначительных изменений. Из-за блокировок реформы Шенгенского кодекса и четвертой версии Дублинского регламента совместные меры стран ЕС свелись к усилению барьерной функции внешней границы и экстернализации проблемы – перекладыванию ответственности за мигрантов на соседние государства, что нашло воплощение в сделке ЕС и Турции весной 2016 г. [Lavenex, 2018: 11].

Государства-члены после длительных дискуссий в Совете одобрили предложение Комиссии о создании Агентства пограничной и береговой охраны, располагающего большими ресурсами и полномочиями, чем Фронтекс, но наделенного правом «интервенции» только с согласия государств-членов. В 2022 г. на основе Европейского офиса поддержки предоставления убежища было создано Агентство ЕС по убежищу – децентрализованная структура с более широкими функциями по оперативной и технической координации и обучению персонала национальных ведомств. Однако не были четко определены границы самостоятельности агентств при выполнении ими обязанностей по мониторингу и других оперативных задач.

Пакт о миграции и убежище, представленный новым составом Комиссии во главе с Урсулой фон дер Ляйен в сентябре 2020 г., предполагал изменения в управлении миграционными потоками, в процедурах предоставления убежища, в дактилоскопической базе Евродак, регулировании чрезвычайных ситуаций, а также включал новое законодательство о предварительном скрининге мигрантов на внешних границах ЕС. Инициативы ЕК в рамках Пакта носили компромиссный характер с учетом национальных предпочтений, но даже в таком виде вызвали длительные дискуссии и разногласия.

Переход от обсуждения к согласованию Пакта произошел летом 2022 г. в период председательства в Совете Франции, которая выделила пересмотр политики миграции и убежища в качестве приоритетной задачи. Совет одобрил Регламент о скрининге мигрантов на границе и поправки к Регламенту о базе данных Евродак. Однако ключевой законодательный документ Пакта – системообразующий Регламент об управлении убежищем и миграцией – не получил одобрения всех государств-членов. Группа средиземноморских стран Мед5 настаивала на введении принципа «равной солидарности» взамен предложенной в Регламенте «гибкой солидарности» и «гибкой ответственности», что предполагает разную степень участия государств-членов в приеме и размещении ищущих убежище в соответствии с возможностями национальных правительств. Противоположную позицию занимали страны Вишеградской группы, отвергавшие любые предложения о принудительном перераспределении обязанностей по приёму ищущих убежище.

Совет и Европарламент объявили о намерении закрыть досье Пакта до начала выборов в Европарламент в 2024 г. Однако разногласия в первом задерживают межинституциональные переговоры по уже утвержденным предложениям, в т. ч. по пакету четвертой версии законодательства об убежище, представленному Комиссией в 2016 г. и включенному в Пакт.

В итоге миграционный кризис привел к минимальному улучшению институциональной архитектуры ЕС и незначительному углублению интеграции. Ответ на кризис развивался в русле усиления полномочий Комиссии по мониторингу и дальнейшего расширения возможностей действующих агентств, но не обеспечил создания адекватных механизмов солидарности и действенных рычагов регулирования [Schimmelfennig, 2018: 982]. Евросоюз никогда не ставил целью унификацию законодательства в сфере убежища и миграции, однако стремление повысить эффективность действий посредством минимальных стандартов вместо более высокой степени гармонизации национальных законов и практики привело к ограниченному движению в сторону коммунитаризации.

### ***Ограничение свободы передвижения в период пандемии***

Пандемия *COVID-19* создала беспрецедентную чрезвычайную ситуацию в глобальном масштабе. Кризис, вызванный коронавирусом, в отличие от предыдущих, распространился на целый ряд ключевых областей политики Евросоюза [Ferrara, Kriesi, 2021: 1367]. Пандемия выявила новые аспекты взаимозависимости государств-членов и создала спрос на адекватный ответ со стороны ЕС.

Коронавирус посягнул на важный принцип существования Евросоюза – свободу передвижения, фундаментальное право граждан и один из столпов Единого внутреннего рынка. Ограничения стали беспрецедентными и привели к проблемам правового и этического характера. Политические, экономические и социальные издержки были выше, чем когда-либо, что имело важные последствия для транспортировки товаров и путешествий граждан. Поспешное и нескоординированное закрытие границ странами ЕС поставило находящихся в пути людей в затруднительное положение, осложнило жизнь жителям приграничных регионов, нанесло ущерб деловым и научным связям, туризму.

Охрана общественного здравоохранения в Евросоюзе относится к компетенции государств-членов. Решения о введении запретов на поездки и обеспечении их соблюдения принимаются национальными правительствами, но только как чрезвычайная мера в рамках действующих правовых норм. Комиссия несет ответственность за мониторинг соответствия ограничений мобильности в рамках Единого внутреннего рынка и Шенгенской зоны законодательству ЕС о свободе передвижения. Оправданием закрытия границ стала квалификация коронавируса как болезни с потенциалом эпидемии, в соответствии со статьей 29 Директивы о свободном передвижении граждан ЕС. В отличие от миграционного кризиса в случае пандемии национальные правительства оказались более склонными к компромиссам, т. к. трудности в передвижении затронули их собственных граждан.

Пользуясь смешанным характером управления Шенгенской зоны, государства-члены срочно закрыли свои границы для поездок, но впоследствии позволили Комиссии разработать и осуществить координацию действий как в налаживании свободы передвижения, так и в других важных сферах [Rhodes, 2021: 8]. Она мобилизовала рычаги экономической политики, предложив прагматичные решения для бесперебойного функционирования Единого внутреннего рынка посредством открытия «зеленых полос» для наземного, морского и воздушного транспорта. По инициативе Комиссии были сняты запреты на поездки представителей критически важных профессий и сезонных рабочих. Одновременно ЕК предложила меры по закрытию внешних границ ЕС, минимизации нарушений свободы передвижения, налаживанию трансграничного сотрудничества в сфере здравоохранения. Руководство по мерам пограничного контроля для координации действий государств-членов, будучи инструментом «мягкого права», опиралось при этом на статьи Шенгенского кодекса о границах. Комиссия тесно взаимодействовала с Европарламентом и лидерами государств-членов, которые откликнулись на призыв к солидарности в вопросах обеспечения свободы передвижения в ситуации пандемии [Wolff et al, 2020: 1139].

Помня о несогласованных действиях государств-членов в начале пандемии, Комиссия поспешила возглавить процесс «постепенной и скоординированной отмены контроля на внутренних границах и восстановления свободы передвижения», опубликовав совместно с Европейским советом в апреле 2020 г. Дорожную карту по отмене мер сдерживания *COVID-19*, в которую входил план поэтапной отмены контроля на

внутренних границах<sup>1</sup>. В октябре 2020 г. на основе разработанного ЕК Руководства по координации подходов государств-членов по ограничению поездок в период пандемии Совет ввел цветное кодирование регионов по степени эпидемиологической безопасности и ограничения пересечения внутренних границ ЕС.

Несмотря на ряд критических замечаний в адрес инициативы Комиссии, Совет устроило, что в национальной компетенции остались такие чувствительные вопросы, как продолжительность карантина, тестирование для граждан ЕС, приезжающих из опасных регионов, и взаимное признание результатов тестов на коронавирус. В июле 2020 г. ЕК начала переговоры со странами, не входящими в ЕС, о снятии запретов по пересечению внешних границ.

Комиссия также предложила инструменты, чтобы сделать ограничения более прозрачными и понятными для граждан. Например, на портале «Вновь открыть ЕС» собрана информация о порядке пересечения границ, доступных средствах транспорта, мерах общественного здравоохранения и безопасности. Комиссия совместно с государствами-членами разработала цифровой сертификат ЕС для обеспечения скоординированного подхода к приостановлению поездок между государствами-членами, а также создала платформу для отслеживания контактов инфицированных в Евросоюзе.

В результате введение контроля на внутренних границах было менее хаотичным и не нанесло ощутимого удара по шенгенскому пространству, о чем свидетельствует желание стран ЕС ослабить и затем отменить пограничный контроль. В регулировании свободы передвижения в период пандемии Комиссия преуспела не столь значительно, как в решении экономических и финансовых проблем, что объясняется отсутствием наднациональной компетенции в сфере здравоохранения. Удалось наладить координацию действий государств-членов по введению и снятию ограничений на поездки в зависимости от эпидемиологической обстановки в стране и способности национальных правительств контролировать ситуацию. Комиссия могла только рекомендовать государствам-членам информировать население и своевременно осуществлять обмен данными об эпидемиологической ситуации, но сделала достаточно, чтобы доказать свою способность координировать деятельность государств-членов при поддержке Европарламента и слабом сопротивлении Совета предложенным инициативам.

Тем не менее в июне 2020 г. Европарламент выразил недовольство по поводу того, что Комиссия не добилась от государств-членов предоставления необходимых оснований для введения пограничного контроля как средства против распространения пандемии и призвал ЕК «взять на себя ведущую роль в координации действий на европейском уровне для решения проблемы, которую COVID-19 представляет для здоровья европейских граждан, сохраняя при этом Шенгенскую зо-

---

<sup>1</sup> European Commission. European Council. Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures. 15.04.2022. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication\\_-\\_a\\_european\\_roadmap\\_to\\_lifting\\_coronavirus\\_containment\\_measures\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf) (дата обращения: 13.10.2022)

ну»<sup>1</sup>. Возврат к свободе передвижения оба института представили как способ восстановить европейский образ жизни.

Еще большей критике действия Комиссии подвергла Счетная палата ЕС, усомнившись, в частности, в практической пользе ее Руководств. Аудиторы не нашли пояснений, как страны ЕС должны демонстрировать соблюдение принципов пропорциональности и недискриминации, а также передовую практику управления внутренними границами во время пандемии. В результате «действия государств-членов по-прежнему были в основном нескоординированными и не всегда соответствовали Руководствам Комиссии и рекомендациям Совета»<sup>2</sup>. Однако Счетная палата признала, что ЕК не обладала достаточными компетенциями, чтобы призвать государства-члены следовать коммунитарному законодательству.

Меры, инициированные Комиссией, требовали обобщения и правового обоснования, поэтому появилась необходимость в очередной реформе шенгенского законодательства.

### ***Шенгенская реформа как усиление централизации в управлении***

Шенгенская зона испытывала стресс до миграционного кризиса и пандемии. Принятый в 2006 г. первый Кодекс Сообщества о правилах пересечения границы людьми подвергся неоднократному реформированию. Например, реформа 2013 г. усилила мониторинг соблюдения правил пересечения границ, учредив механизм оценки пропорциональности введения пограничного контроля. Однако многие эксперты и политики отметили «слабость мониторинга» и неэффективность «косметических шенгенских инспекций» государств-членов, в которых Комиссия участвовала в роли наблюдателя, и настаивали на необходимости внедрения коммунитарного метода в управление Шенгеном [Scipioni, 2018: 1365].

Кодекс Союза о границах (Шенгенский кодекс) 2016 г. объединил правила пересечения внешних границ ЕС и зафиксировал право государств-членов восстанавливать контроль на внутренних границах [Войников, 2017: 45]. В сентябре 2017 г. Комиссия попыталась продвинуть поправки к Кодексу, которые позволили бы продлевать внутренний пограничный контроль, но при этом ужесточили бы процедуру его восстановления. Однако законодательная инициатива не получила одобрение Совета и подверглась критике со стороны Европарламента, поэтому была снята с рассмотрения.

Пандемия усугубила напряженность внутри Евросоюза, вызванную миграционным кризисом и террористическими угрозами. В Пакте о миграции и убежище 2020 г. Комиссия снова объявила о намерении пересмотреть правила пересечения границ, чтобы повысить устойчивость Шенгенской зоны к современным вызовам. В июне

<sup>1</sup> European Parliament resolution of 19 June 2020 on the situation in the Schengen area following the COVID-19 outbreak. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_EN.pdf) (дата обращения: 13.10.2022)

<sup>2</sup> European Court of Auditors Free movement in the EU during the COVID-19 pandemic. Luxembourg, 2022, p. 6.

2021 г. она представила новую Стратегию, предусматривающую обеспечение эффективного и современного управления пересечением внешних границ ЕС; политический и технический диалог с государствами-членами, которые ввели контроль на внутренних границах; кодификацию руководящих принципов и рекомендаций, разработанных в связи с *COVID-19*. Последний пункт необходим, поскольку шенгенское законодательство не предусматривало закрытия границы для населения целой страны или региона. В действующем Кодексе не было прописано восстановление внутреннего пограничного контроля как реакции на распространение пандемии, т. к. во время переговоров по его утверждению Совет убрал ссылку на «угрозу общественному здравоохранению» как основание для временного закрытия границ.

В резолюции 2021 г. Европарламент признал, что действующий «Шенгенский кодекс больше не соответствует цели и требует срочной и значимой реформы». Депутаты призвали принять «четкие правила в отношении чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения», разработать «структурированный и прозрачный механизм консультаций в случае кризисных ситуаций» и сопровождать продление пограничного контроля мониторингом соблюдения действующих правил»<sup>1</sup>.

В декабре 2021 г. Комиссия выступила с законодательной инициативой по реформе Шенгенского кодекса 2016 г., призванной упорядочить правила введения внутреннего пограничного контроля и использования альтернативных мер по четырем направлениям:

1. Создание нового механизма координации, который будет задействован при наличии угрозы общественному здоровью: в таких случаях Совет уполномочен оперативно принимать обязательные для государств-членов единообразные правила о временных ограничениях на поездки.

2. Противодействие инструментализации миграции – использованию мигрантов третьей страной для дестабилизации Евросоюза. Реформа позволит государствам-членам принимать меры для регулирования подобной ситуации гуманным, упорядоченным образом, в т. ч. посредством сокращения количества пунктов пересечения границы и усиления патрулирования для пресечения попыток нелегального проникновения в ЕС.

3. Повышение координации мер по восстановлению контроля на внутренних границах, когда серьезная угроза государственной политике или внутренней безопасности затрагивает несколько стран ЕС, ставя под угрозу общее функционирование Шенгенской зоны. Комиссия уточнила и расширила список критериев, которые государства-члены должны учитывать при повторном введении временного пограничного контроля. Странам ЕС также вменяется определение целесообразности этой меры и ее вероятное влияние на передвижение лиц в пределах Шенгенской зоны и в приграничных регионах.

---

<sup>1</sup> European Parliament resolution of 8 July 2021 on the Annual Report on the Functioning of the Schengen Area. 08.07.2021. URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0350\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0350_EN.html) (дата обращения: 20.10.2022)



4. Использование альтернативных мер, например, совместных проверок, осуществляемых полицией в приграничных регионах для устранения выявленных угроз с широким применением новых технологий.

Поправки к Кодексу предусматривают необходимость серьезных обоснований продления сроков пограничного контроля. Этот пункт привлек повышенное внимание институтов ЕС, особенно после решения Суда ЕС от 26 апреля 2022 г., которое ограничило право государств-членов продлевать пограничный контроль, не имея на это существенных причин<sup>1</sup>. В новой редакции Кодекса добавлена возможность продлить контроль до двух лет, если угрозы безопасности сохраняются.

Реформа вводит новую процедуру рассмотрения вторичных перемещений. В рамках двустороннего сотрудничества страны ЕС уполномочены возвращать мигрантов, задержанных в приграничной зоне, соседнему государству, из которого они прибыли.

Работа над законодательным предложением Комиссии началась в декабре 2021 г. и продолжилась в 2022 г. под председательством в Совете Франции. Президент Эммануэль Макрон активно поддерживал шенгенскую реформу, но вкладывал в нее другой смысл: «Мы должны радикально пересмотреть Шенген, переосмыслить его организацию ... путем усиления интеграции наших правил и ... совместной работы наших министров, отвечающих за внутренние дела и безопасность»<sup>2</sup>. Совместную работу министров президент предложил организовать в рамках Шенгенского совета по образцу Еврогруппы и смог реализовать свою идею, представив ее в марте 2022 г. Шенгенский совет для обсуждения «стратегических аспектов Шенгенской зоны и выработки общих политических руководящих принципов в отношении ее состояния»<sup>3</sup>. Таким образом, реформа свободы передвижения привела к усилению централизации управления, усилив политическое влияние Совета. Комиссия также приобрела новые полномочия: она учреждает пост Шенгенского координатора, который во взаимодействии с государствами-членами и агентствами ЕС обеспечивает технические и оперативные возможности управления, оставляя Совету решение политических вопросов функционирования Шенгенской зоны. На первом заседании в марте 2022 г. Шенгенский совет одобрил разработанную ЕК новую модель шенгенского управления, или шенгенского цикла, предназначенную для обеспечения регулярного мониторинга пространства без внутренних границ на

---

<sup>1</sup> Суд ЕС постановил, что действующий Шенгенский кодекс запрещает государству-члену повторно вводить внутренний пограничный контроль на основании серьезной угрозы его политике или внутренней безопасности (статья 25), если продолжительность повторного введения контроля превысила максимально разрешенную продолжительность (шесть месяцев) и никакой новой угрозы не существовало. Judgment of the Court (Grand Chamber) 26 April 2022).

<sup>2</sup> Braun E. Macron calls for a 'refoundation of the Schengen area' URL: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-refoundation-schengen-area/> (дата обращения: 20.10.2022)

<sup>3</sup> Council of the EU. Confidence in the Schengen area. Brussels, 14.02.2022. URL: <https://www.statewatch.org/media/3129/eu-council-schengen-council-discussion-paper-5984-22.pdf> (дата обращения: 24.10.2022)

основе барометров. Первый из них Комиссия представила на четвертом заседании Шенгенского совета в октябре 2022 г.

Дискуссии по законодательной инициативе Комиссии продолжились в Совете до июня 2022 г., когда был утвержден общий подход к реформе Кодекса о границах. Ключевыми пунктами разногласий стали определение инструментализации мигрантов, а также обязательства по предотвращению вторичных перемещений, включая требование об обязательном совместном полицейском патрулировании на границах. Государства-члены потребовали большей гибкости в принятии решений о запрете на въезд в ЕС граждан третьих стран, а также об исключениях для представителей определенных профессий.

Законодательное предложение Комиссии не подверглось серьезным изменениям со стороны Совета, но продвижение реформы разочаровало Европарламент, которому предстояло сформировать позицию для межинституциональных переговоров по пересмотру Кодекса. Депутаты обвинили ЕК в отсутствии стратегического видения, т. к. вместо стремления к гармонизации национальных законодательств она сконцентрировалась на управлении Шенгеном в чрезвычайных ситуациях и «под давлением некоторых государств-членов допустила, что реформа приведет к “бесконечным продлениям внутреннего пограничного контроля” и ущемлению прав граждан ЕС в связи с усилением совместных проверок полицейскими службами»<sup>1</sup>. Европарламент также не согласен с включением в текст нового регламента положений об «инструментализации» миграции, полагая, что установление связи между безопасностью границ и миграцией ведет к усилению ее секьюритизации [Арбатова, 2022].

\* \* \*

Новая «шенгенская модель», включающая реформу Кодекса о границах, способна усилить координацию действий государств-членов за счет централизации управления, но не посредством внедрения коммунитарного метода, как желали Комиссия и Европарламент, а за счет укрепления политического влияния Совета в сотрудничестве с ЕК. Последняя представила компромиссное решение, устроившее Совет, но вызвавшее критику Европарламента, который оказался единственным сторонником усиления наднационального начала в функционировании Шенгенской зоны. Продвижение интеграции по пути укрепления межправительственного сотрудничества может решить краткосрочные задачи восстановления свободы передвижения. Однако в случае нового кризиса Совету может не хватить полномочий и политической воли привести к порядку государства-члены при том, что разногласия по ключевым проблемам политики миграции и убежища только обострятся с нарастанием миграционных потоков. Судьба Шенгена остается неопределенной, пока не завершена предложенная Комиссией реформа политики миграции и убежища.

---

<sup>1</sup> European Parliament. Sylvie Guillaume (S&D, French) Interview. Europe Daily Bulletin No. 13027. 23.09.2022.

Таким образом, следуя логике «падения вверх», в период кризисов Евросоюз принимает половинчатые тактические решения, расходуя много сил и времени на достижение компромисса по минимальным стандартам. При этом результаты оказываются незначительными. Несостоятельность незавершенных реформ обнаруживается во время очередных кризисов, что порождает циклы политических неудач, подрывающих общественную поддержку европейской интеграции.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Арбатова Н.К. (2022) Миграционная угроза безопасности ЕС: предрассудки и реальности. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 66. № 2. С. 61–70. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-2-61-70
- Бабынина Л.О. (2020) «Исторический» саммит ЕС: кто выиграл? *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. № 4. С. 15–22. DOI: 10.15211/vestnikieran420201522
- Войников В.В. (2017) Европейское пространство свободы, безопасности и правосудия и миграционный кризис в Европе. *Современная Европа*. № 2. С. 43–54.
- Кавешников Н.Ю. (2021) *Европейский союз: история, институты, деятельность*. Учебник. Аспект Пресс, Москва. 368 с.
- Потемкина О.Ю., Паукова Ю.В. (2017) *Шенген скорее жив, чем мертв*. Валдайский дискуссионный клуб, Москва. 24 с.
- Ferrara F.M., Kriesi H. (2021) Crisis pressures and European integration. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1669–1687. DOI: 10.1080/13501763.2021.1966079
- Conant L. (2021) Failing backward? EU citizenship, the Court of Justice, and Brexit. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1592–1610. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954061
- Emmons C., Pavone T. (2021) The rhetoric of inaction: failing to fail forward in the EU's rule of law crisis. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1611–1629. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954065
- Jones E., Kelemen R.D., Meunier S. (2021) Failing forward? Crises and patterns of European integration. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1519–1536. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068
- Howarth D., Quaglia L. (2021) Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1555–1572. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954060
- Lavenex S. (2018) 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 56. No. 5. P. 1195–1212. DOI: 10.1111/jcms.12739
- Rabinovych (2021) Failing forward and EU foreign policy: the dynamics of 'integration without membership' in the Eastern Neighbourhood. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 10. P. 1688–1705. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954066
- Rhodes M. (2021) 'Failing forward': a critique in light of covid-19. *Journal of European Public Policy*. Vol. 28. No. 1. P. 1537–1554. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954067
- Scipioni M. (2018) Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*. Vol. 25. No. 9. P. 1357–1375. DOI: 10.1080/13501763.2017.1325920
- Schimmelfennig F. (2018) European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*. No. 25 (7). P. 969–989. DOI: 10.1080/13501763.2017.1421252

Wolff S., Ripoll Servent A., Piquet A. (2020) Framing immobility: Schengen governance in times of pandemics. *Journal of European Integration*. Vol. 42. No. 8. P. 1127–1144. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853119

## «Failing Forward»: Freedom of Movement Reforms in the European Union During Crises

**O.Yu. Potemkina\***

*Doctor of Sciences (Politics),*

*Head of Department of the European Union Studies*

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences*

*11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009*

**\*E-mail:** *olga\_potemkina@mail.ru*

**Abstract.** The article addresses the reforms of border security, migration and asylum policies in times of recent crises in the European Union. The author turns to the analysis of the refugee crisis and closing borders during pandemic in the framework of the «failing forward» approach, which combines the ideas of both liberal intergovernmentalism and neofunctionalism. Describing the process of reforming the Schengen Border Code and the Dublin Regulation, the article demonstrates how the Commission’s ambitious initiatives to promote communitarian method of governance were reduced in the Council to a minimum common denominator. These decisions contributed to the temporary settlement of migration and border security problems, which were aggravated by crisis. They promoted the process of European integration to a certain extent, but did not guarantee from future events of force majeure. The cases of refugee crisis and pandemic allow to prove the author’s argument that a new Schengen reform was required to legitimize restrictions of citizens’ trips. Concentrating on the analysis of this new reform, the author comes to conclusion that the EU’s choice of an intergovernmental way of Schengen governance does not ensure success in case of a new crisis. Thereby the logic of “failing forward” will be reproduced with a high probability.

**Keywords:** “failing forward”, reforms, freedom of movement, Schengen Code, Schengen cycle, Schengen barometer, Migration and Asylum Pact, pandemic, EU agencies.

**DOI:** 10.31857/S0201708323010011

**EDN:** orpurm

## REFERENCES

Arbatova N.K. (2022) Migracionnaya ugroza bezopasnosti ES: predrassudki i real'nosti [Migration threat to EU security: prejudices and realnews], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 66(2), pp. 61–70. DOI: 10.20542/0131-2227-2022-66-2-61-70 (In Russian).

Babynina L.O. (2020) «Istoricheskij» sammit ES: kto vyigral? [“Historic” EU Summit: who won?], *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, 4, pp. 15–22. DOI: 10.15211/vestnikieran420201522 (In Russian).

- Vojnikov V.V. (2017) Evropejskoe prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya i migracionnyj krizis v Evrope [The European Space of Freedom, Security and Justice and the migration crisis in Europe], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 43–54. (In Russian).
- Kaveshnikov N.Yu. (2021) *Evropejskij soyuz: istoriya, instituty, deyatel'nost'* [The European Union: history, institutions, activities], Uchebnik. Aspekt Press, Moscow, Russia, 368 p. (In Russian).
- Potemkina O.Yu., Paukova Yu.V. (2017) *Shengen skoree zhiv, chem mertv* [Schengen is more alive than dead], Valdajskij diskussionnyj klub, Moscow, Russia, 24 p. (In Russian).
- Ferrara F.M., Kriesi H. (2021) Crisis pressures and European integration, *Journal of European Public Policy*, 28 (10), pp. 1669–1687. DOI: 10.1080/13501763.2021.1966079
- Conant L. (2021) Failing backward? EU citizenship, the Court of Justice, and Brexit, *Journal of European Public Policy*, 28 (10), pp. 1592–1610. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954061
- Emmons C., Pavone T. (2021) The rhetoric of inaction: failing to fail forward in the EU's rule of law crisis, *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1611–1629. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954065
- Jones E., Kelemen R.D., Meunier S. (2021) Failing forward? Crises and patterns of European integration, *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1519–1536. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954068
- Howarth D., Quaglia L. (2021) Failing forward in Economic and Monetary Union: explaining weak Eurozone financial support mechanisms. *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1555–1572. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954060
- Lavenex S. (2018) 'Failing Forward' Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *Journal of Common Market Studies*, 56(5), pp. 1195–1212. DOI: 10.1111/jcms.12739
- Rabinovych (2021) Failing forward and EU foreign policy: the dynamics of 'integration without membership' in the Eastern Neighbourhood, *Journal of European Public Policy*, 28(10), pp. 1688–1705. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954066
- Rhodes M. (2021) 'Failing forward': a critique in light of covid-19, *Journal of European Public Policy*, 28(1), pp. 1537–1554. DOI: 10.1080/13501763.2021.1954067
- Scipioni M. (2018) Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis, *Journal of European Public Policy*, 25(9), pp. 1357–1375. DOI: 10.1080/13501763.2017.1325920
- Schimmelfennig F. (2018) European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises, *Journal of European Public Policy*, 25(7), pp. 969–989. doi: 10.1080/13501763.2017.1421252
- Wolff S., Ripoll Servent A., Piquet A. (2020) Framing immobility: Schengen governance in times of pandemics, *Journal of European Integration*, 42(8), pp. 1127–1144. DOI: 10.1080/07036337.2020.1853119