

УДК 341.16

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ВЪЕЗД РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН В СТРАНЫ ЕС: ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

© 2023 г. **ВОЙНИКОВ Вадим Валентинович***

Доктор юридических наук, профессор

*Кафедра европейского права Московского государственного института
международных отношений МИД России, 119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 76;
профессор Балтийского Федерального университета им. И. Канта
236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14*

***E-mail:** *voinicov@yandex.ru*

Поступила в редакцию 17.01.2023

После доработки 26.02.2023

Принята к публикации 12.04.2023

Аннотация. В 2022 г. произошло существенное ухудшение отношений России и ЕС. Евросоюз впервые предпринял меры, направленные на ограничение въезда граждан РФ, таким образом распространив санкции на рядовых граждан. Эти действия можно квалифицировать как направленные на создание неблагоприятных последствий для России. Принятые на национальном и союзном уровнях меры по ограничению въезда обусловлены исключительно гражданством иностранца. Для государств-членов Евросоюза – это новый феномен в политической и правовой практике. Цель статьи – комплексный анализ мер по ограничению въезда российских граждан на территорию ЕС. Выявлены их ключевые характеристики, возможные последствия и соответствие данных мер базовым принципам современного демократического общества. Сделан вывод, что меры по ограничению въезда российских граждан, за исключением приостановки Соглашения об упрощении выдачи виз, не соответствуют праву Евросоюза и нормам международного права. Наиболее спорными являются национальные меры по запрету въезда на территорию стран ЕС, граничащих с РФ. Они являются контрпродуктивными, поскольку наносят ущерб рядовым гражд-

дана и не приносят политической или экономической выгоды странам, которые их вводят.

Ключевые слова: санкции, ограничительные меры, визовые ограничения, ограничения на въезд, Россия, Европейский союз.

DOI: 10.31857/S0201708323030026

EDN: bqtjvs

После начала специальной военной операции РФ на территории Украины (СВО) государства-члены ЕС существенно усилили санкционное давление на Россию, последовательно вводя масштабные ограничительные меры. Введение ограничительных мер (санкций) регулируется статьей 29 договора о Европейском союзе (далее – ДЕС) и статьей 215 договора о функционировании ЕС (далее – ДФЕС). Однако помимо санкций Евросоюз, отдельные государства-члены, а также некоторые частные и публичные субъекты стали предпринимать в отношении России, российских юридических и физических лиц недружественные действия. Цели последних – демонстрация несогласия и создание неблагоприятных последствий для России и тех, кто находится под ее юрисдикцией. Среди этих мер можно выделить приостановку работы частных и публичных компаний на территории России, сокращение дипломатического персонала, понижение уровня дипломатических отношений, приостановку сотрудничества и т.д. Они в широком смысле являются частью санкционной политики ЕС, однако с правовой точки зрения выступают самостоятельным видом деятельности и отличаются от ограничительных мер, предусмотренных статьями 29 ДЕС и 215 ДФЕС.

Особое место среди недружественных действий занимают ограничения на въезд российских граждан в страны Евросоюза. Это новое явление в практике ЕС, поскольку до последнего времени любые контрмеры, предпринимаемые Брюсселем или отдельными государствами-членами, в основном имели целевой характер [Тимофеев, 2021: 21]. Наибольший эффект от санкций был направлен на государство и ответственных должностных лиц и минимально затрагивал население страны [Жбанков и др., 2015: 245].

Ограничение на въезд представляет меру, направленную исключительно против населения России. Впервые в истории Евросоюз и его государства-члены вводят ограничения на въезд, обусловленные гражданством лица.

Общий анализ мер по ограничению въезда российских граждан в страны ЕС

После признания Донецкой народной республики и Луганской народной республики и начала СВО Брюссель сконцентрировался на введении дополнительных экономических и индивидуальных санкций против России, которые предусматривали ограничения на въезд только некоторых граждан (политиков, бизнесменов, журналистов и т.д.). Положения права ЕС об ограничительных мерах не преду-

смаstrивают возможности введения ограничений, непосредственно касающихся всего населения.

Вопрос об ограничении выдачи виз был поднят в конце февраля 2022 г.¹, но обсуждение началось только в августе. Чиновники Европейской комиссии² и лидеры ведущих государств-членов ЕС³ скептически отнеслись к идее запрета на выдачу шенгенских виз и ограничения въезда на свою территорию. Противоречивая реакция была у экспертного сообщества. Ряд экспертов считали такие меры незаконными⁴, другие отмечали возможность их реализации⁵. Вопрос был вынесен на неформальное заседание Совета ЕС по иностранным делам 31 августа 2022 г.⁶ Мнения государства-членов разделились: часть стран поддерживала жесткий курс, предусматривающий полный запрет на въезд россиян и выдачу виз, включая аннулирование уже выданных, другая считала такие меры неуместными⁷.

В ходе заседания Совета принято компромиссное решение. Оно предусматривает временную приостановку Соглашения об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС и выработку общих рекомендаций в отношении въезда россиян на территорию Шенгенского пространства. Члены Совета пришли к согласию, что государства вправе принимать национальные меры, не противоречащие общей политике Евросоюза.

К концу сентября – началу октября 2022 г. сформировалась основная система ограничений на поездки российских граждан в страны ЕС, которая включала четыре группы союзных и национальных мер. К ним относятся приостановка выдачи шенгенских и национальных виз; приостановка действия Соглашения об упрощении выдачи виз; рекомендации Комиссии по ужесточению процедуры выдачи виз и въезда граждан РФ и национальные меры по ограничению въезда.

¹ «Буду делать это с сожалением». Президент Польши – о туристической блокаде для россиян. 23.02.2022. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2022/02/23/14569759> (дата обращения: 08.02.2023).

² Боррель заявил, что полный запрет на выдачу виз россиянам не получит поддержки в ЕС. 29.08.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/08/29/937995-borrel-zapret-vidachu-viz> (дата обращения: 05.04.2023).

³ Шольц заявил, что «с трудом представляет себе» запрет на выдачу виз для россиян. 11.08.2022. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2022/08/11/935560-sholts-zayavil-chtotrudom-predstavlyaet-sebe-zapret-na-vidachu-viz-dlya-rossiyan> (дата обращения: 05.04.2023).

⁴ Ganty S. Why Banning Russians from Schengen Is Unlawful. VerfBlog. 12.08.2022. DOI: 10.17176/20220812-182033-0; Chamon M. Why Banning Russian Tourists from Schengen Might not Be Unlawful. VerfBlog. 17.08.2022. DOI: 10.17176/20220817-181621-0

⁵ Nicoli F. Why Restricting Tourist Visas to Russians is Legitimate: Sanctions, EU law and conditional gradualism of travel rights. VerfBlog. 16.08.2022. DOI: 10.17176/20220817-061627-0

⁶ HR/VP Press Conference | Informal Meeting of FAM, Prague, Czech Republic. 02.09.2022. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/hrvp-press-conference-informal-meeting-fam-prague-czech-republic_en (дата обращения: 18.02.2023).

⁷ Запрет на выдачу шенгенских виз россиянам. Что важно знать. 23.08.2023. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/08/2022/62ff6cf49a794724e1181f05> (дата обращения: 14.04.2023).

Приостановка выдачи виз со стороны некоторых стран ЕС

На конец февраля 2022 г. многие страны ЕС сохраняли ограничения для иностранцев в связи с пандемией *COVID-19*. Однако по мере их снятия целый ряд стран не возобновил выдачу виз для граждан России.

В соответствии со статьей 77 ДФЕС Союз осуществляет общую визовую политику, которая распространяется на все государства-члены, в полной мере применяющие Шенгенские соглашения. Соответственно, союзные акты имеют прямое действие на территории государств-членов.

Визовое законодательство ЕС состоит из системы актов вторичного права. Среди них ключевое место занимает Визовый кодекс¹, который содержит унифицированные правила выдачи шенгенских виз. Он не предусматривает возможности введения коллективного запрета на выдачу виз гражданам определенного государства ни на союзном, ни на национальном уровне. В соответствии с Визовым кодексом (статья 25а) по предложению Комиссии Совет может принять решение об ужесточении визового режима в отношении граждан государств, отказывающихся сотрудничать в рамках соглашений о реадмиссии, но не прекратить выдачу виз.

Анализ визового законодательства ЕС позволяет сделать вывод, что Евросоюз использует дифференцированный подход к гражданам третьих стран. На основе наличия или отсутствия визовых требований можно разделить граждан третьих стран на тех, кто обязан иметь визу для въезда в Шенгенское пространство, и тех, кто освобожден от этой обязанности. В зависимости от характера сотрудничества третьих стран в области борьбы с нелегальной иммиграцией существуют стандартный, упрощенный и усиленный визовые режимы. Такая дифференциация полностью соответствует международной практике и положениям первичного права ЕС (статья 77 ДФЕС).

В соответствии с правом Евросоюза государства-члены самостоятельно принимают решения о выдаче виз гражданам третьих стран, а также организуют необходимую для этого деятельность. Однако процедура и условия должны соответствовать союзному законодательству. Согласно статье 1 (4) Визового кодекса, государства-члены должны следовать принципу индивидуальной оценки, что исключает возможность тотального запрета в отношении определенной группы иностранцев. Любое решение об отказе в выдаче визы должно быть обосновано (статья 32), а национальное право – предусматривать возможность обжалования решения.

Необходимо отметить, что государства, приостановившие выдачу виз россиянам, не отказывают в ней, а не принимают визовые ходатайства. Иными словами, указанное решение относится к организационным аспектам деятельности, которые не в полной мере подпадают в сферу применения Визового кодекса. Например, правительство Нидерландов объясняет приостановку выдачи виз сокращением численности сотрудников консульских миссий в России, а получить шенген-

¹ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). OJ L 243. 15.09.2009. P. 1–58.

скую визу в другом государстве гражданин РФ может только при наличии определенных условий. Однако в большинстве случаев это обусловлено причинами политического характера. В этом случае решение нарушает принцип недискриминации и запрета коллективной ответственности, которые должны соблюдать государства-члены ЕС.

Визовые ограничения, обусловленные гражданством лица, могут быть квалифицированы как мера ответственности, накладываемая на всех лиц без учета роли и вины гражданина, а коллективная ответственность запрещена международным правом. Кроме того, они выступают в качестве разновидности дискриминации по признаку гражданства¹, что также запрещено как международным правом (статья 14 Европейской конвенции по правам человека)², так и правом Союза (статья 21 Хартии ЕС об основных правах)³.

Различие в обращении с собственными гражданами и иностранцам – обоснованное явление в современном мире. Нередко государства устанавливают различные правила в отношении иностранцев на основе их гражданской принадлежности (например, граждане одних стран вправе въезжать без виз, а граждане других обязаны иметь визу). Однако различие в обращении по признаку гражданства – очень чувствительный критерий, требующий серьезного обоснования [Brouwer, de Vries, 2015: 126]. На это обратил внимание Европейский суд по правам человека в постановлении по делу «Дахби против Италии» (*Dhahbi v. Italy*)⁴.

Приостановка действия Соглашения об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС

Вторая мера в рамках ограничений на поездки российских граждан в страны ЕС касается приостановки действия соглашения об упрощении визовых процедур.

25 мая 2006 г. РФ и Европейское сообщество подписали Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС⁵, а также Соглашение о реадмиссии⁶. 1 июля 2007 г. они вступили в силу. Соглашения были заключены во исполнение дорож-

¹ Grundler M. Russian Nationals at the EU's External Borders: Upholding Human Rights. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/russian-nationals-at-the-eus-external-borders-upholding-human-rights/> (дата обращения: 22.02.2023).

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод. URL: https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf (дата обращения: 22.02.2023).

³ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

⁴ Case of *Dhahbi v. Italy* (Application no. 17120/09). Judgement of 8 April 2014. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/> (дата обращения: 20.02.2023).

⁵ Соглашение между РФ и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf (дата обращения: 08.02.2023).

⁶ Соглашение между РФ и Европейским сообществом о реадмиссии. URL: https://russiaeu.ru/userfiles/file/agreement_on_readmission_2006_russian.pdf (дата обращения: 08.02.2023).

ной карты по общему пространству свободы, безопасности и правосудия и рассматривались как важный шаг к установлению безвизовых отношений [Корнеев, 2012: 613].

Соглашение об упрощении визовых процедур предусматривало упрощения в получении виз для определенных категорий граждан, главным образом тех, кто совершает поездки в служебных целях. Для подавляющего числа граждан РФ и ЕС оно предполагало только уменьшенный визовый сбор [Хернандес-и-Сагрера, 2011: 118]. Согласно данным визовой статистики ЕС, более 80 процентов шенгенских виз, выданных гражданам РФ, являлись многократными и долгосрочными¹. Однако это не являлось результатом Соглашения, поскольку оно предусматривало такую возможность только для некоторых категорий граждан. Выдача многократных виз – следствие политики консульских учреждений стран Евросоюза в отношении российских граждан и последующего изменения Визового кодекса, который существенно расширил возможности получения многократных и долгосрочных виз.

В конце февраля 2022 г. в рамках второго пакета санкций [Громыко, Гусев, 2022: 16] Соглашение об упрощении визовых процедур было приостановлено в отношении некоторых категорий граждан (дипломаты, представители органов государственной власти и т.д.)². В сентябре 2022 г. Совет принял решение о его полной приостановке³.

Формально ЕС действовал в рамках условий Соглашения. Согласно статье 15 (5), каждая из сторон вправе полностью или частично приостановить действие документа по соображениям национальной безопасности, охраны общественного порядка или здоровья населения. Однако договор был заключен в одном пакете с соглашением о реадмиссии, и между двумя документами установлена взаимозависимость [Trauner, Kruse, 2008: 415; Hernández i Sagrera, 2010]. Согласно статье 15 (2) об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС и статье 23 (2) Соглашения о реадмиссии, они должны вступить в силу в один день. При этом второе не предусматривает возможности приостановки. Соответственно, приостановка Соглашения об упрощении визовых процедур не влечет за собой приостановку Соглашения о реадмиссии.

Приостановка Соглашения об упрощении визовых процедур имеет односторонний характер. В соответствии со статьей 1 решения Совета № 2022/1500 от 9 сентября 2022 г. действие Соглашения приостанавливается только в отношении граждан РФ. Соответственно, для граждан ЕС оно продолжает действовать. Россия при-

¹ Visa policy. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en#paragraph_1903 (дата обращения: 22.02.2023).

² Council Decision (EU) 2022/333 of 25 February 2022 on the partial suspension of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation. OJ L 54. 25.02.2022. P. 1–3.

³ Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation. OJ L 234I. 09.09.2022. P. 1–3.

остановила Соглашение только в отношении членов официальных делегаций и журналистов¹. Это означает, что РФ не стала предпринимать зеркальные меры, что представляется обоснованным, поскольку они имеют контрпродуктивный характер.

Таким образом, с правовой точки зрения решение Совета ЕС о приостановке действия Соглашения об упрощении визовых процедур является законным, поскольку эта возможность предусмотрена сторонами при заключении договора. Вместе с тем приостановка облегченного визового режима для большинства граждан России означает только увеличение размера визового сбора. Кроме того, сомнительно, что это способно изменить ситуацию в лучшую сторону и приблизить установление мира. Приостановка действия Соглашения демонстрирует отсутствие доверия между сторонами и воздействует на рядовых граждан России, поэтому является контрпродуктивной.

Рекомендации Комиссии по ограничению въезда и выдачи виз гражданам России

По результатам неформального заседания Совета ЕС по иностранным делам в Праге 31 августа 2022 г. был принят ряд политических решений, касающихся визовой политики и въезда граждан РФ на территорию Евросоюза. Совет ЕС также предложил Комиссии проработать общий подход к вопросу об уже выданных россиянам визах. В рамках указанного поручения 9 сентября 2022 г. она подготовила руководство по выдаче виз гражданам РФ, а 30 сентября 2022 г. опубликовала обновленное руководство, объединяющее рекомендации как по выдаче шенгенских виз, так и контролю на внешних границах². По мнению Комиссии, въезд граждан России может представлять угрозу общественному порядку, внутренней безопасности и международным отношениям (п. 7). По этой причине ЕК посчитала необходимым ужесточить визовый режим в отношении российских граждан и усилить паспортный контроль при их въезде на территорию ЕС.

В соответствии со статьей 51 Визового кодекса Комиссия посредством делегированных актов вправе принимать инструкции по практическому применению положений указанного кодекса. В 2020 г. были подготовлены два справочника по применению визового кодекса (*Visa Code Handbook I* и *Visa Code Handbook II*). У принятого Комиссией 30 сентября 2022 г. Руководства в отношении граждан России другая правовая и политическая природа. Основная идея документа состоит не в разъяснении порядка применения Визового кодекса, а в предоставлении госу-

¹ См. Федеральный закон от 01.05.2022 № 119-ФЗ.

² Communication from the Commission. Brussels, 30.9.2022. C(2022) 7111 final. 1. Updating guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants following Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation; and 2. Providing guidelines on controls of Russian citizens at the external borders. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/commission-communication-guidelines-visa-external-borders_en (дата обращения: 22.02.2023).

дарствам-членам инструкций о том, каким образом в рамках Визового кодекса и Шенгенского кодекса о границах¹ можно ужесточить процедуру выдачи виз и ограничить въезд россиян на территорию ЕС. В частности, Комиссия рекомендует консульским учреждениям воспользоваться предусмотренными в Визовом кодексе возможностями для увеличения срока рассмотрения визового ходатайства, предоставления дополнительных документов, проведения предварительных консультаций и т. д.

В отличие от Справочников 2020 г., Руководство принято не в форме решения, а в форме Сообщения Комиссии, которое в силу статьи 288 ДФЕС не отнесено к правовым актам Союза, поэтому не обладает юридической силой. Другими словами, документ можно отнести к актам мягкого права [Берлингуэр, 2012]. При этом положения Руководства противоречат требованиям Визового кодекса, принятого в форме регламента и обязательного в полном объеме для всех государств-членов.

В соответствии с пунктом 24 (ii) Руководства Комиссия предписала государствам-членам воздерживаться от выдачи многократных въездных виз с длительным сроком действия, поскольку неясно, будут ли российские граждане по-прежнему соответствовать условиям въезда, особенно если заявленной целью поездки является туризм.

При этом статья 24 (2) Визового кодекса содержит четкие положения, касающиеся выдачи многократных виз (т. н. каскад правил выдачи многократных виз) [Войников, 2018: 85]. Например, она выдается на один год, если иностранец получил и использовал в течение двух предыдущих лет три однократные визы. Далее выдается многократная виза на два года, а если иностранец получал и использовал двухлетнюю визу, ему выдается многократная виза на пять лет. Визовый кодекс устанавливает некоторые исключения. В частности, согласно пункту 2а статьи 24, срок действия может быть сокращен в отдельных (индивидуальных) случаях, когда есть обоснованные сомнения, что условия въезда будут соблюдены в течение всего периода. Вместе с тем указанная норма не может быть достаточным основанием запрета на выдачу многократных виз всем гражданам России, поскольку она предполагает индивидуальный подход к каждому ходатайству и конкретной ситуации.

В итоге Руководство ЕК предписывает государствам-членам не исполнять правовые нормы Визового кодекса в отношении граждан России. Иными словами, Комиссия посредством принятия акта «мягкого права», не обладающего юридической силой, отменяет действие обязательной правовой нормы в законодательном акте.

В последние годы акты «мягкого права» все чаще выполняют функции «жесткого права». Этот феномен иногда называют «затвердеванием» норм «мягкого права» [Лифшиц, 2020: 68], однако до сих пор нормы «мягкого права» действовали там, где отсутствовали нормы «жесткого права». Рассматриваемая ситуация представляет новое правовое явление, когда норма «мягкого права» не просто дополняет

¹ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77. 23.03.2016. P. 1–52.

ет обязательную, а фактически отменяет ее. Такой подход свидетельствует о нарушении принципа верховенства права.

Положения Руководства относительно применения в отношении граждан России наиболее сложных визовых процедур и более тщательного (предвзятого) паспортного контроля противоречат нормам Визового кодекса и Шенгенского кодекса о границах. Оба кодекса исходят из принципа индивидуальной оценки (статья 1 Визового кодекса и статья 4 Шенгенского кодекса о границах). Разработчики Руководства нарушили его и объявили всех граждан России носителями потенциальной угрозы общественному порядку, безопасности и международным отношениям.

Таким образом, Руководство выступает примером отхода Комиссии от принципа верховенства права, поскольку содержит положения, противоречащие законодательным актам ЕС.

Ограничение на въезд граждан России

Еще одно политическое решение, принятое по результатам неформального заседания Совета ЕС 31 августа 2022 г., заключается в том, что приграничные с Россией государства-члены вправе принимать меры по ограничению въезда россиян. При этом меры должны в полной мере соответствовать требованиям Шенгенского кодекса о границах. Тем самым Совет ЕС неформально санкционировал предварительно разработанные национальные меры по ограничению въезда россиян. Стоит отметить, что ограничения на въезд, установленные по национальному признаку, принимаются государствами-членами ЕС впервые. На октябрь 2022 г. все страны ЕС, имеющие сухопутные границы с РФ (Польша, Литва, Латвия, Эстония, Финляндия), ввели запрет на въезд для большинства граждан РФ.

Запрет на въезд, обусловленный исключительно гражданством иностранца, представляет наиболее жесткую и противозаконную меру среди всех ограничений на въезд российских граждан. Он не только вступает в явное противоречие с требованиями Шенгенских правил, но и нарушает фундаментальные принципы современного общества¹.

Во-первых, страны Евросоюза, установившие ограничения на въезд российских граждан, в полной мере применяют Шенгенские правила, которые относятся к сфере совместной компетенции ЕС и государств-членов. Правовые акты интеграционного объединения не предусматривают введение коллективных запретов в отношении граждан третьих стран.

В соответствии со статьей 6 Шенгенского кодекса о границах установлены условия для въезда на территорию Шенгенского пространства иностранных граждан. Если иностранец соответствует им всем, то у пограничной службы нет оснований запретить ему въезд. Норма имеет прямое действие, и власти стран ЕС обязаны

¹ Jolkina A. The Visa Ban, Nikolai and his Russian Sister: Why Schengen Visa Restrictions for Russian Citizens Risk Tearing Families Apart. VerfBlog. 29.09.2022. DOI: 10.17176/20220929-230609-0

ее соблюдать. Более того, в силу статьи 4 все решения по применению Кодекса должны приниматься на индивидуальной основе. По мнению инициаторов ограничений, все граждане России могут представлять угрозу общественному порядку, внутренней безопасности или международным отношениям, что в силу статьи 6(1)(e) Кодекса является основанием для отказа во въезде.

Указанная норма была разъяснена Судом ЕС в деле C-380/18¹. Суд отметил, что понятие «угроза общественному порядку» имеет различное применение по отношению к гражданам ЕС и иностранцам (пункты 29 и 32). В отношении иностранцев в смысле статьи 6(1)(e) Шенгенского кодекса о границах понятие «угроза общественному порядку» может пониматься шире. Данная норма не требует, чтобы личное поведение заинтересованного лица представляло реальную угрозу (пункт 34), а может охватывать потенциальные угрозы (пункт 32). По мнению суда, в данном случае достаточно потенциальной, а не реальной угрозы общественному порядку, а государства-члены обладают широкой дискрецией в этом вопросе². Однако это не свидетельствует о том, что все граждане России могут быть объявлены источником потенциальной угрозы, и не отменяет принцип индивидуальной оценки. Тем более в резолютивной части Суд отметил, что статья 6(1)(e) Шенгенского кодекса о границах может применяться только при наличии объективных и достаточных доказательств наличия угрозы, что возможно только при индивидуальной оценке.

Во-вторых, запрет на въезд в отношении всех граждан РФ противоречит таким принципам, как недискриминация и запрет коллективной ответственности. Независимо от оценки действий российского руководства, факт участия РФ в вооруженном конфликте не является достаточным основанием для введения дискриминации в отношении всех россиян и квалификации их в качестве носителей потенциальной угрозы безопасности. Большинство стран ЕС в новейшей истории неоднократно участвовало в вооруженных конфликтах на территории третьих государств.

Любое государство обладает суверенным правом решать допускать или не допускать на свою территорию иностранных граждан. Однако если страна является участником интеграционного объединения и международных конвенций, а также позиционирует себя как демократическое государство, то она обязана принимать решения в полном соответствии с союзным законодательством и общепризнанными демократическими принципами. Посредством введения коллективного запрета государства-члены нарушили этот подход.

¹ C- 380/18. Judgment of the Court of 12 December 2019 (Reference for a preliminary ruling — Border controls, asylum and immigration — Regulation (EU) 2016/399. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2019:1071> (дата обращения: 19.02.2023).

² Thym D. Border Closure and Visa Ban for Russians: Geopolitics Meets EU Migration Law. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/border-closure-and-visa-ban-for-russians-geopolitics-meets-eu-migration-law/> (дата обращения: 21.02.2023).

Выводы

В широком смысле ограничения на въезд российских граждан выступают частью санкционной политики ЕС по отношению к России. Однако с формальной точки зрения указанные меры имеют самостоятельный характер и не являются частью ограничительных мер, предусмотренных правом Союза.

Законодательство ЕС не предусматривает возможности введения коллективных ограничений на поездки иностранцев в страны Евросоюза, обусловленных исключительно гражданством. Этот подход противоречит духу Шенгенских правил. Учитывая это обстоятельство, меры приняты при отсутствии соответствующих правовых оснований, что вызвало противоречивую реакцию со стороны экспертов и политиков.

Из всех мер по ограничению трансграничных перемещений российских граждан только приостановка действия Соглашения об упрощении выдачи виз в полной мере соответствуют праву ЕС и международно-правовым обязательствам. Оценку приостановки выдачи виз следует осуществлять с точки зрения мотивов принятия такого решения. Если решение обусловлено техническими или кадровыми причинами, то меры можно квалифицировать как обоснованные, а если причинами политического характера, то они противоречат общепризнанным нормам и принципам международного права.

Анализ остальных мер, включающих коллективный запрет на въезд и принятие Комиссией Руководства по ужесточению визовых процедур и паспортного контроля, позволяет сделать вывод, что меры не соответствуют как праву ЕС, так и нормам международного права.

С политической точки зрения ограничения на трансграничные поездки ориентированы в первую очередь на рядовых граждан и не способны достичь заявленной цели изменить политику России. Более того, ограничение контактов будет способствовать большей эскалации конфликта между Россией и ЕС, а также выступает серьезным препятствием для последующей нормализации отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Берлингуэр А. (2012) «Мягкое право» против «жесткого права» в Европейском союзе. *Современное право*. № 12. С. 119–124.

Войников В.В. (2018) Правовые аспекты визовой политики ЕС. *Современная Европа*. № 4. С. 79–89.

Громько Ал.А. (рук.), Гусев К.Н. (отв. ред.) (2022) Этап специальной военной операции на Украине. Анатомия антироссийской политики в Европе. Институт Европы РАН, Москва, 194 с.

Жбанков В.А., Трубачева К.И., Слепак В.Ю. (2015) Правовой режим ограничительных мер в европейском праве. *Актуальные проблемы российского права*. № 10(59). С. 240–255.

Лифшиц И.М. (ред) (2020) Международное финансовое право и право Европейского союза: взаимодействие и взаимовлияние. Юстицинформ, Москва. 548 с.

Тимофеев И. (2021) Политика санкций Европейского Союза. Опыт событийного анализа. *Современная Европа*. № 2. С. 17–27.

Хернандес-и-Сагера Р. (2011) Установление сотрудничества между Европейским союзом и Россией по вопросу миграции: от «общих пространств» к фактической реализации. *Балтийский регион*. № 3(9). С. 114–121. DOI: 10.5922/2074-9848-2011-3-12

Brouwer E.R., de Vries K.M. (2015) Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach. *Equality and human rights: nothing but trouble?* Ed. by M. Van den Brink, S. Burri, J. Goldschmidt. Utrecht University, Utrecht, Netherlands. P. 123–146.

Hernández i Sagrera R. (2010) The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe? *European Security*. Vol. 19. Issue 4. P. 569–584. DOI: 10.1080/09662839.2010.526934

Korneev O. (2012) Deeper and wider than a common space: European Union–Russia cooperation on migration management. *European Foreign Affairs Review*. Vol. 17. No. 4. P. 605–624.

Trauner F., Kruse I. (2008) EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool? *European Journal of Migration and Law*. No 10. P. 411–438. DOI: 10.1163/157181608X376872

EU Travel Restrictions for Russian Citizens: Political and Legal Issues

V.V. Voynikov*

Doctor of Sciences (Law), Professor,

MGIMO-University, Chair on European Law. 76, Pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454;

Kant Baltic Federal University, Professor. 14, Ul. A. Nevskogo, Kaliningrad, Russia, 236041

***E-mail:** voinicov@yandex.ru

Abstract. 2022 is a period of significant deterioration in relations between Russia and the EU. Apart from introduction of additional restrictive measures provided by the European Union law, for the first time the EU has taken measures aimed at travel ban of citizens of the Russian Federation, thus extending sanctions to ordinary citizens. Such actions can be qualified as attempts to create adverse environment for the Russian Federation. Measures taken at the national and union level to restrict entry are solely due to the citizenship of the foreigner. For the EU countries, this is certainly a new phenomenon in political and legal practice that needs adequate analysis. The purpose of this article is to comprehensively analyse measures to restrict the entry of Russian citizens into the EU in order to identify their key characteristics, possible consequences, as well as their compliance with the basic principles of a modern democratic society. The author comes to the conclusion that measures on travel ban for Russian citizens, with the exception of the suspension of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, do not comply with either the EU law or current international law. The most controversial and illegal are the national measures to ban the entry of Russian citizens into the territory of a certain EU countries bordering the Russian Federation. The author believes that these measures are inherently

counterproductive, since they harm ordinary citizens and do not bring any political or economic benefit to the countries that introduce them.

Keywords: sanctions, restrictive measures, visa restrictions, entry ban, Russia, European Union

DOI: 10.31857/S0201708323030026

EDN: bqjivs

REFERENCES

Berlinguer A. (2012) «Myagkoe pravo» protiv «zhestkogo prava» v Evropejskom soyuze. ["Soft Law" vs. "Hard Law" in the European Union], *Sovremennoe pravo*, 12, pp. 119–124.

Brouwer E.R., de Vries K.M. (2015) Third-country nationals and discrimination on the ground of nationality: article 18 TFEU in the context of article 14 ECHR and EU migration law: time for a new approach, in Van den Brink M., Burri S., Goldschmidt J. (ed) *Equality and human rights: nothing but trouble?*, Utrecht University, Utrecht, Netherlands, pp. 123–146.

Gusev K.N. (ed.) (2022) Etap special'noj voennoj operacii na Ukraine. Anatomiya antirossijskoj politiki v Evrope [The stage of special military operation in Ukraine. The anatomy of anti-Russian policy]. In-t Evropy RAN, Moscow, Russia. (In Russian).

Hernández i Sagrera R. (2011) Ustanovlenie sotrudnichestva mezhdu Evropejskim soyuzom i Rossiej po voprosu migracii: ot «obshchih prostranstv» k fakticheskoj realizacii [The development of cooperation between the European Union and Russia on migration issues: from „the „common spaces” to the actual implementation], *Baltijskij region*, 3(9), pp. 114–121. DOI: 10.5922/2074-9848-2011-3-12 (In Russian).

Hernández i Sagrera R. (2010) The EU–Russia readmission–visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe? *European Security*, 19(4), pp. 569–584. DOI: 10.1080/09662839.2010.526934

Korneev, O. (2012) ‘Deeper and wider than a common space: European Union-Russia cooperation on migration management’, *European Foreign Affairs Review*, 17(4), pp. 605–624.

Lifshic I.M. (ed.) (2020) Mezhdunarodnoe finansovoe pravo i pravo Evropejskogo soyuza: vzaimodejstvie i vzaimovliyanie [International financial law and the law of the European Union: interaction and mutual influence], Yusticinform, Moscow, Russia. (In Russian).

Timofeev I. (2021) Politika sankcij Evropejskogo Soyuz. Opyt sobytijnogo analiza [EU sanction policy: experience of case studies], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 17–27. (In Russian).

Trauner F., Kruse I. (2008) EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool? *European Journal of Migration and Law*, 10, pp. 411–438. DOI: 10.1163/157181608X376872

Voynikov V.V. (2018) Pravovye aspekty vizovoj politiki ES [Legal aspects of the EU visa policy], *Sovremennaya Evropa*, 4, pp. 79–89. (In Russian).

Zhbankov V.A., Trubacheva K.I., Slepak V.Yu. (2015) Pravovoj rezhim ogranichitel'nyh mer v evropejskom prave [The legal regime of restrictive measures in EU Law], *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, 10(59), pp. 240–255. (In Russian).