



Российские граждане в ЕС после полномасштабного вторжения России в Украину

Влияние ограничений на въезд, барьеры
для защиты и возможные решения

Аналитическая записка

Резюме

С начала полномасштабного вторжения России в Украину в феврале 2022 года ситуация с правами человека в России серьёзно ухудшилась. Российские власти ввели и применяют ряд экспансивных законодательных мер, которые де-факто позволяют им преследовать любых физических или юридических лиц, выражающих несогласие с политикой Кремля, особенно в связи с его агрессивной войной против Украины.

Принятые меры серьёзно ограничили свободу слова, ассоциаций и мирных собраний, что привело к широкому и систематическому подавлению гражданского общества в беспрецедентных масштабах. Среди прочего, это выразилось в массовом закрытии НПО и независимых СМИ, в произвольных арестах, преследованиях и притеснениях правозащитников, антивоенных активистов, журналистов, блогеров, учёных, юристов, деятелей культуры и меньшинств.

Все, кто относится к этим категориям, практически лишились возможности продолжать профессиональную деятельность, выражать антивоенную позицию или критиковать политику правительства без риска преследования. К гражданским актёрам, получающим финансирование из-за рубежа и/или имеющим какие-либо связи с международными организациями, относятся с особой враждебностью и подозрительностью.

Высокие риски, связанные с выражением несогласия с действиями российских властей, и страх быть призванным на военную службу вызвали самый значительный отток населения из России за последние три десятилетия. По данным исследователей, около 650 000 российских граждан, покинувших Россию после вторжения, в 2024 году все ещё находятся за границей. Подавляющее большинство россиян, покинувших страну, были приняты соседними государствами (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан), а также странами, в которых действует безвизовый режим для российских граждан (такими как Турция, Сербия или Черногория).

В ответ на вторжение России в Украину Европейский союз и отдельные государства-члены законодательно ограничили право владельцев российских паспортов на въезд и проживание. В сентябре 2022 года ЕС приостановил действие Соглашения об упрощении визового режима между Россией и ЕС, после чего гражданам России пришлось увеличить время оформления виз и пройти дополнительные проверки. Кроме того, государствам-членам разрешено лишать

приоритета заявителей, чья причина поездки не считается «существенной».

Несколько стран-членов ЕС пошли гораздо дальше и в одностороннем порядке ввели почти абсолютный запрет на въезд в страну для российских граждан, включая обладателей краткосрочных шенгенских виз, выданных другими странами-членами ЕС. Соответствующие внутренние правила нарушают Шенгенский визовый кодекс, который не позволяет вводить абсолютные запреты для определённых групп посетителей, основываясь только на их гражданстве.

Введённые ограничения на въезд затронули не только потенциальных туристов — группа пострадавших куда шире. В особенно невыгодном положении оказались представители гражданского общества, чья работа и деятельность теперь запрещена в России и которые подвергаются риску преследования внутри страны. Учитывая, что государства-члены ЕС обычно не принимают заявления о предоставлении убежища из-за рубежа, для большинства бегущих из России шенгенская виза является единственным способом легального въезда в ЕС. Факты свидетельствуют, что возможность получения гуманитарной визы столь же ограничена. Кроме того, ограничения на въезд серьёзно влияют на членов семей граждан России, являющихся гражданами и резидентами ЕС.

Даже если российским гражданам удаётся въехать в ЕС, их возможности получить международную защиту ограничены. Одним из главных препятствий на этом пути является высокий порог доказательств, который требует от граждан подтверждения риска преследования по политическим мотивам. Сама процедура получения убежища длительна и сложна, а заявители сталкиваются с рядом существенных ограничений, которые мешают российским активистам гражданского общества продолжать работу.

Ещё один уровень сложности добавляет так называемая Дублинская система, которая регулирует ответственность государств-членов ЕС за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища. Однако системы предоставления убежища в ряде государств-членов ЕС несовершенны, а в некоторых случаях вообще не позволяют подать заявление о предоставлении международной защиты или получить тщательное рассмотрение этого заявления.

Таким образом, есть настоятельная потребность в едином, скоординированном и прозрачном подходе на уровне ЕС к данному вопросу, который позволил бы устранить недостатки существующей практики государств-членов и обеспечить адекватный уровень

защиты лиц, уязвимых перед возможными репрессиями со стороны российского правительства. Такой подход помог бы смягчить последствия репрессивных мер, введённых правительством Путина, и укрепить российское гражданское общество, позволив его членам продолжать свою деятельность в безопасной обстановке, не опасаясь возможных последствий. В более широкой перспективе это способствовало бы установлению более прочных связей между российскими демократами и ЕС и увеличению демократического потенциала России.

Основные рекомендации для институтов ЕС и государств-членов

- Принять небюрократическую, гибкую программу приёма российских граждан, принадлежащих к категориям, на которых особенно сильно отразились репрессивные меры, введённые российскими властями.
- Предоставить российским гражданам, уже находящимся в ЕС и отвечающим ряду определённых критериев, возможность получить или продлить временный вид на жительство в ЕС внутри страны, даже если их ситуация не соответствует порогу предоставления международной защиты.
- Предоставить российским гражданам возможность подать заявку на участие в программе приёма из третьих стран.
- Рассмотреть механизмы, обеспечивающие право граждан и резидентов ЕС на воссоединение с членами их семей, являющимися гражданами России.
- Ввести небюрократическую процедуру выдачи специальных удостоверений личности российским гражданам в ЕС в случаях, когда российские дипломатические представительства изымают или отказываются продлевать их паспорта.

Введение

Период после вторжения России в Украину отмечен двумя сложностями. С одной стороны, ситуация с правами человека в России серьёзно ухудшилась. С февраля 2022 года российские власти приняли ряд масштабных законодательных мер, которые позволяют им подавлять любое публичное выражение несогласия с политикой Кремля.

С другой стороны, осуждая действия российского правительства и оказывая финансовую и военную поддержку Украине, государства-члены ЕС приняли законодательные изменения, специально направленные на ограничение прав на въезд и проживание в ЕС владельцев российских паспортов. Такая политика имеет серьёзные последствия для антивоенных и продемократических российских гражданских активистов, чья деятельность теперь запрещена в России и которые сталкиваются с многочисленными препятствиями при получении защиты в ЕС.

В данной аналитической записке рассматривается текущая ситуация в ЕС в отношении доступа к защите для российских граждан после февраля 2022 года. Она начинается с обзора текущей ситуации с правами человека в России с акцентом на репрессивные меры, введённые и/или усиленные в контексте вторжения в Украину, и их последствия для определённых групп населения. Далее описываются законодательные и практические препятствия для получения защиты в ЕС, с которыми в настоящее время сталкиваются российские граждане, и оценивается их совместимость с законодательством ЕС. Наконец, в документе определены риски и проблемы, с которыми сталкиваются российские граждане за рубежом в связи с их нестабильным статусом. В конце аналитической записки приводится ряд рекомендаций.

Положение с правами человека в России после февраля 2022 года

С начала полномасштабного вторжения России в Украину российские власти ввели и применяют широкий спектр законодательных мер, направленных на подавление выступлений против политики Кремля, особенно в связи с его агрессивной войной против Украины.

Последствия таких мер выходят далеко за рамки разгона мирных акций протеста и целенаправленного преследования гражданских активистов и оппозиционных деятелей, кульминацией которого стали тюремное заключение и смерть лидера российской оппозиции Алексея Навального. Набор законодательных инструментов, недавно разработанных российским законодательным органом, фактически позволяет режиму преследовать любое физическое или юридическое лицо, выражающее инакомыслие в любой форме, что даёт властям возможность заставить замолчать критически настроенные голоса различными способами.

Принятые меры серьёзно ограничили свободу слова, ассоциаций и мирных собраний, что привело к систематическому подавлению гражданского общества в беспрецедентных масштабах. Среди прочего, это выразилось в массовом закрытии НПО и независимых СМИ, а также в произвольных арестах, преследованиях и притеснениях правозащитников, антивоенных активистов, журналистов, блогеров, учёных, юристов, деятелей культуры и меньшинств, укреплении культуры страха, молчания и самоцензуры.

Для людей, относящихся к этим категориям, стало практически невозможно выражать антивоенные настроения, критиковать политику правительства или даже продолжать свою профессиональную деятельность без риска преследования. Кроме того, в официальном дискурсе гражданские активисты, получающие финансирование из-за рубежа и/или имеющие какие-либо связи с международными организациями, причисляются к «иностранным агентам» или даже «национальным предателям», стремящимся «уничтожить Россию». Ниже перечислены основные репрессивные законодательные меры, направленные против гражданского общества.

Закон об «иностранных агентах»

В 2022 году российские законодатели представили новую редакцию закона об «иностранных агентах», которая значительно расширила сферу его действия. В настоящее время «иностранным агентом» может быть признано любое лицо (российский или иностранный гражданин), СМИ, некоммерческая организация или общественное объединение, если считается, что они получают какую-либо (финансовую или нефинансовую) поддержку из-за рубежа и/или находятся под «иностранным влиянием», а также если их деятельность носит «политический» характер¹. Среди прочего, термин «политическая деятельность» включает сбор информации о военной деятельности России и распространение таких данных². В законе выделена отдельная категория лиц, «связанных с иностранными агентами», под которую попадают учредители, участники, члены или сотрудники организаций, считающихся «иностранными агентами»³.

Под «иностранным влиянием» в законе понимается «оказание поддержки и/или влияния на лицо со стороны иностранного источника, в том числе путём принуждения, убеждения и/или иными способами»⁴. Под «поддержкой» понимается «предоставление денежных средств и/или иного имущества, а также оказание организационно-методической, научно-технической помощи и содействия в иных формах со стороны иностранного источника в отношении данного лица»⁵.

Оба определения расплывчаты, подрывают правовую определённость и предоставляют властям практически неограниченную свободу действий при определении того, может ли соответствующее физическое или юридическое лицо быть классифицировано как «иностранный агент». Как отмечается в докладе за 2023 год, подготовленном Специальным докладчиком ООН по Российской Федерации, «иностранное влияние» потенциально может включать любое взаимодействие с иностранными гражданами или организациями, включая Организацию объединённых наций, поездки за границу или просто просмотр или прослушивание контента в интернете, по радио или телевидению⁶. Специальный докладчик

1 Федеральный закон «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» от 14.07.2022 N 255-ФЗ, ст. ст. 1 и 4. Доступно по адресу: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421788.

2 Там же, ст. 4(6).

3 Там же, ст. 6.

4 Там же, ст. 2(1).

5 Там же, ст. 2(2).

6 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации 15 сентября 2023 года, документ ООН A/HRC/54/54), пункт 21. Доступно

подчеркнул, что не требуется никакой причинно-следственной связи между таким «иностранным влиянием» и «политической деятельностью» данного лица или организации⁷.

Лица, отнесённые к категории «иностранных агентов», обязаны публично объявлять себя таковыми, регулярно представлять обширные финансовые отчёты о своей деятельности и помечать все свои публикации (включая материалы в соцсетях) дисклеймером, что соответствующие материалы были произведены или распространены иностранным агентом. В восприятии российского общества этот термин имеет крайне негативную коннотацию и ассоциируется с такими понятиями, как «враг народа», «национальный предатель» или «шпион», что серьёзно подрывает репутацию и доверие к физическим и юридическим лицам⁸.

Кроме того, лицам, объявленным «иностранными агентами», по сути, запрещено участвовать в общественной жизни. К числу запрещённых видов деятельности относятся работа на государственной службе, участие в избирательных комиссиях, организация публичных мероприятий, государственных учреждений, а также производство информационных материалов для несовершеннолетних⁹.

По состоянию на июль 2024 года в реестре «иностранных агентов», который ведёт Министерство юстиции РФ, числится более 800 человек, среди которых журналисты, блогеры, общественные активисты, правозащитники, учёные и деятели культуры. Тем, кто объявлен «иностранным агентом» и не соблюдает требования закона (например, не указывает прямо, что является «иностранным агентом», определённым Минюстом), грозит административная ответственность и штрафы¹⁰. Два административных штрафа в течение одного года могут привести к уголовному преследованию и лишению свободы на срок до двух (а в некоторых случаях и до пяти) лет¹¹.

по адресу: <https://reliefweb.int/report/russian-federation/situation-human-rights-russian-federation-report-special-rapporteur-situation-human-rights-russian-federation-mariana-katarova-ahrc5454-advance-edited-version-unofficial-russian-version-enru>.

7 Там же.

8 Там же, п. 20.

9 Федеральный закон № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», ст. 11.

10 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, ст. 19.34. Доступно по адресу: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661.

11 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ, ст. 330(1). Доступно по адресу: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699.

Закон об «иностранных агентах» заставил закрыться большое количество организаций, поскольку они либо отказались маркировать свои материалы уничижительным обозначением, либо не смогли выполнить обширные требования по финансовой отчетности¹². Более того, с 2024 года компаниям запрещено рекламировать свои товары и услуги на платформах, управляемых «иностранными агентами», что привело к закрытию нескольких оставшихся в стране независимых медиапроектов¹³. Российские власти регулярно выписывают штрафы «иностранным агентам» за несоблюдение закона, а с июня 2024 года начали уголовное преследование 25 лиц или организаций, объявленных таковыми¹⁴. За этими процессами обычно следует включение лиц в список разыскиваемых и даже выдача ордеров на арест заочно. Таким образом, уничижительное определение «иностранного агента» является первым шагом к потенциально неограниченному преследованию человека. Лица, обозначенные как «иностранные агенты», подвергаются высокому риску, включая уведомления о розыске Интерпола, угрозы ареста и экстрадиции со стороны государств, сотрудничающих с Российской Федерацией.

Закон о «нежелательных организациях»

Закон об «иностранных агентах» дополнен законом о «нежелательных организациях». Согласно этому закону, любая международная или иностранная неправительственная организация может быть признана «нежелательной», если её деятельность представляет «угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства»¹⁵.

Организация, признанная «нежелательной», должна прекратить свою деятельность в России. Получение финансирования и участие в любой деятельности такой организации, независимо от того, где

12 См. Human Rights Watch, «Россия: Новые ограничения для «иностранных агентов»» <https://www.hrw.org/news/2022/12/01/russia-new-restrictions-foreign-agents>.

13 См. The Moscow Times, «Путин подписал запрет на рекламу «иностранных агентов»» <https://www.themoscowtimes.com/2024/03/11/putin-signs-ban-on-advertising-for-foreign-agents-a84411>.

14 РБК, «Роскомнадзор сообщил об уголовных делах против 25 иноагентов» (08.06.2024) <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/666416669a79470fec229147>.

15 Федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» от 28.12.2012 N 272-ФЗ, ст. 3.1. Доступно по адресу: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139994.

она находится — в России или за рубежом, — запрещено. Также запрещено распространять любые материалы, подготовленные «нежелательной» организацией, в том числе в социальных сетях¹⁶. По состоянию на август 2024 года в России насчитывается около 180 организаций, признанных Министерством юстиции «нежелательными»¹⁷. Среди них фонд «Открытое общество», фонд Генриха Бёлля, фонд Конрада Аденауэра, Немецкая ассоциация восточноевропейских исследований, Transparency International, Центрально-Европейский университет, а также многочисленные СМИ, такие как телеканал «Дождь», Meduza, «Новая газета Европа», Bellingcat и Радио Свободная Европа/Радио Свобода. В июне 2024 года Европейский суд по правам человека постановил, что закон о «нежелательных организациях» нарушает статьи 10 и 11 ЕКПЧ. В частности, суд установил, что положение закона, касающееся определения «нежелательных организаций», не отвечает требованию «качества закона», поскольку было неясно, какие законные в иных отношениях действия заявителей, включая Free Russia Foundation, Всемирный украинский конгресс, Ассоциацию школ политических исследований и других, могли бы привести к включению в список «нежелательных» или к санкциям¹⁸.

Законы о «фейковых новостях» и «дискредитации армии»

Свобода слова была ещё больше ограничена законами о «фейковых новостях» и «дискредитации армии», которые фактически наказывают любое публичное выражение несогласия с официальной позицией по войне против Украины. В марте 2022 года в Уголовный кодекс РФ были внесены поправки, предусматривающие уголовную ответственность за публичное распространение «заведомо ложных сведений, содержащих данные о применении Вооружённых сил Российской Федерации для защиты интересов Российской Федерации и её граждан, поддержания международного мира и безопасности, а также о деятельности любого государственного органа Российской Федерации за рубежом»¹⁹.

Максимальное наказание за подобные действия составляет 15 лет

16 Там же.

17 См. РБК, ««Русь сидящую» признали нежелательной в России» <https://www.rbc.ru/politics/01/08/2024/66ab89ff9a79477e188f06f3>.

18 ЕСПЧ. фонд Андрея Рылькова и другие против России (заявление № 37949/18 и 84 других), постановление от 18 июня 2024 г.

19 Уголовный кодекс Российской Федерации, ст. 207.3.

лишения свободы. В 2022 и 2023 годах к уголовной ответственности по этой статье были привлечены 273 человека, некоторые из них получили длительные сроки лишения свободы. Например, к 8,5 годам лишения свободы были приговорены оппозиционный политик Илья Яшин и Дмитрий Иванов, студент университета и создатель telegram-канала «Протестный МГУ», а российско-американская журналистка Алсу Курмашева была приговорена к 6,5 годам лишения свободы²⁰.

Кроме того, в Административный и Уголовный кодекс РФ были внесены поправки, предусматривающие статью о дискредитации применения Вооружённых сил РФ, за которую предусмотрено наказание до пяти лет лишения свободы²¹. В 2022 и 2023 годах по соответствующей статье Административного кодекса было возбуждено более 8 000 дел²². По состоянию на июль 2024 года по соответствующей статье Уголовного кодекса было привлечено к ответственности более 190 человек²³.

Аналогично законам об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях», законы о «фейковых новостях» и «дискредитации армии» имеют широкое толкование и непредсказуемо применяются. Как отмечается в докладе Специального докладчика ООН по Российской Федерации, «люди были признаны виновными в демонстрации антивоенных или проукраинских знаков или элементов одежды; участии в антивоенных митингах или их «молчаливой поддержке», например, размещении фотографий, комментариев или проставлении лайков под антивоенными постами в социальных сетях; распространении информации о гибели мирных жителей, разрушении гражданских объектов и заявлениях о военных преступлениях, совершённых российской армией; выражении несогласия с войной в разговорах; противостоянии пропагандируемым государством провоенным символам, таким как «Z» и «V», и исполнении украинских песен»²⁴.

20 Meduza, «Российско-американская журналистка Алсу Курмашева приговорена к 6,5 годам лишения свободы в рамках секретного судебного процесса» <https://meduza.io/en/news/2024/07/22/russian-american-journalist-alsu-kurmasheva-sentenced-to-6-5-years-in-prison-in-secret-trial>.

21 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 20.3.3; Уголовный кодекс Российской Федерации, ст. 280.3.

22 Радио Свобода, «В 2023 году в суды РФ поступило 2870 протоколов о «дискредитации»» <https://www.svoboda.org/a/v-2023-godu-v-sudy-rf-postupilo-2870-protokolov-o-diskreditatsii-32767615.html>.

23 Статистические данные доступны по адресу: <https://repression.info/ru/articles/280.3-pt-1>.

24 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации, п. 35.

Терроризм, экстремизм, измена и шпионаж

Чтобы заставить замолчать критические голоса, российские власти используют уголовные статьи, связанные с терроризмом, экстремизмом, государственной изменой и шпионажем. Законодательное определение экстремизма является широким, расплывчатым и охватывает обширный перечень «экстремистских действий». Согласно Уголовному кодексу РФ, участие или финансирование организации, признанной «экстремистской», наказывается лишением свободы на срок до 12 лет²⁵. Лицу, признанному виновным в демонстрации символики группы, признанной таковой, грозит до четырёх лет лишения свободы при повторном совершении преступления²⁶.

Кроме того, физические или юридические лица, подозреваемые в связях с экстремистскими организациями, могут быть включены в общенациональную базу данных «террористов и экстремистов». Попавшим в этот список блокируются банковские счета и запрещается совершать финансовые операции с имуществом. По состоянию на июль 2024 года в базе данных числится более 15 000 человек и организаций²⁷, в том числе Free Russia Foundation, писатель Борис Акунин и Юлия Навальная, вдова оппозиционера Алексея Навального²⁸.

В конце 2023 года Верховный суд России признал «международное ЛГБТ-движение» экстремистским и дал добро на произвольное преследование ЛГБТ-людей и всех, кто выражает солидарность с ними. После этого российские суды вынесли несколько приговоров по делам об экстремизме, предусматривающих административное наказание за демонстрацию радужного флага²⁹.

В июле 2024 года Верховный суд официально внёс в список экстремистских организаций несуществующее «Антироссийское сепаратистское движение» и 55 его «структурных подразделений»,

25 Уголовный кодекс Российской Федерации, ст. 282.1.

26 Уголовный кодекс Российской Федерации, ст. 282.4(1).

27 Коммерсантъ, «Чиханчин: в перечень террористов и экстремистов внесены около 15 тыс. человек» <https://www.kommersant.ru/doc/6837135>.

28 The Guardian, «Россия внесла писателя Бориса Акунина в список террористов за критику войны» <https://www.theguardian.com/world/2023/dec/18/russia-adds-writer-boris-akunin-to-terrorist-list-over-criticism-of-war>; The Moscow Times, 'Russia Adds Yulia Navalnaya to «Terrorists and Extremists» List' <https://www.themoscowtimes.com/2024/07/11/russia-adds-navalnaya-to-terrorists-and-extremists-list-a85689>; The Moscow Times, 'Moscow Labels Dozens of Indigenous Groups, Free Russia Foundation as 'Extremist'' <https://www.themoscowtimes.com/2024/07/26/moscow-labels-dosens-of-indigenous-groups-free-russia-foundation-as-extremist-a85833>.

29 См. Human Rights Watch, «Россия: Первые обвинительные приговоры по «экстремистскому» постановлению в отношении ЛГБТ» <https://www.hrw.org/news/2024/02/15/russia-first-convictions-under-lgbt-extremist-ruling>.

включая Free Russia Foundation, фонд «Азиаты России», Международный комитет коренных народов России и другие движения и объединения, выступающие как за независимый статус, так и за расширение прав различных регионов России, тем самым открыв возможность уголовного преследования каждого гражданина России, подвергающего сомнению нынешнюю империалистическую политику путинского режима³⁰.

Способы защиты и возмещения ущерба

Ситуация усугубляется тем, что возможности для получения средств правовой защиты и возмещения ущерба в нынешних условиях крайне ограничены, особенно в свете выхода Российской Федерации из-под юрисдикции Европейского суда по правам человека и крайне узких возможностей реализовать ответственность за нарушения прав человека на национальном уровне. Адвокаты, критиковавшие политику государства или представлявшие интересы правозащитников, журналистов или антивоенных активистов, сами подвергались жёсткому давлению. Действия, предпринимаемые против практикующих юристов, не ограничиваются дисциплинарными, административными и уголовными преследованиями, но также включают физическое насилие³¹.

30 См. отчёт центра «Сова» <https://www.sova-center.ru/misuse/news/persecution/2024/04/d49736>.

31 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации, п. 95.

Барьеры для защиты: ограничения на въезд российских граждан в ЕС

Высокая цена за выражение несогласия с действиями российских властей, в том числе страх быть призванным на военную службу, вызвала самый значительный отток населения из России за последние три десятилетия. По оценкам независимого российского интернет-издания The Bell, около 650 000 российских граждан, покинувших Россию после вторжения, в 2024 году всё ещё за границей³².

Подавляющее большинство россиян, бежавших из страны, принимали соседние государства (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан), а также страны, в которых действует безвизовый режим для российских граждан и либеральные требования к проживанию (Турция, Сербия, Черногория). Те, у кого не было возможности получить российский загранпаспорт, бежали в Армению, Казахстан или Кыргызстан — единственные, кто разрешает въезд по российским внутренним паспортам³³.

Тем временем страны-члены ЕС после вторжения России в Украину ввели целенаправленные законодательные меры, специально разработанные для ограничения прав на въезд и проживание владельцев российских паспортов.

Приостановление действия соглашения об упрощении визового режима между Россией и ЕС

В августе 2022 года президент Украины Владимир Зеленский призвал западные страны запретить въезд в страну всем российским туристам³⁴. Его призыв нашёл поддержку у ряда стран-членов ЕС, особенно граничащих с Россией, которые потребовали ввести запрет на получение российскими гражданами виз для краткосрочного пребывания в Шенгенской зоне на всей территории ЕС, специально ориентируясь на тех, кто обозначен как «туристы»³⁵.

32 The Bell, «650 000 российских эмигрантов военного времени» <https://en.thebell.io/russias-650-000-wartime-emigres/#:~:text=Around%20650%2C000%20Russians%20who%20fled,invaded%20Ukraine%20are%20still%20abroad.>

33 Соответствующую статистику см. там же.

34 BBC News 'Ukraine conflict: Ban Russian visitors, Zelensky urges West' <https://www.bbc.com/news/world-europe-62480087>.

35 См. например, YLE News, «Finnish PM: ЕС должен ограничить российский туризм» <https://yle.fi/a/3-12568274>.

Предложение, правда, не нашло единодушной поддержки в Совете, который в итоге согласился на компромисс — приостановить действие Соглашения об упрощении визового режима между ЕС и Россией³⁶. С 9 сентября 2022 года, когда соответствующее решение Совета вступило в силу³⁷, на всех российских граждан распространяются стандартные положения Шенгенского визового кодекса³⁸, которые предусматривают более долгий срок оформления визы (до 45 дней), более высокие сборы за подачу заявления и дополнительные проверки. Кроме того, государствам-членам разрешено лишать приоритета заявителей, чья причина поездки не считается «существенной» — термин, не имеющий юридической определённости³⁹.

Ограничения на въезд затронули не только туристов, но и гораздо большую группу российских граждан. В особенно невыгодном положении оказались представители гражданского общества, спасающиеся от репрессивного режима, чьи возможности получить защиту в ЕС теперь крайне ограничены. Учитывая, что государства-члены ЕС обычно не принимают заявления о предоставлении убежища из-за рубежа, для большинства бегущих из России шенгенская виза — единственный способ легально въехать в ЕС.

Кроме того, в недавно опубликованных руководящих принципах Комиссии по оформлению виз для российских граждан вновь подчёркивается, что заявления на получение шенгенской визы должны рассматриваться только консульством государства-члена в стране, где заявитель проживает на законных основаниях (в соответствии со статьёй 6 Шенгенского визового кодекса). Подчёркивается, что «государства-члены не должны регулярно принимать заявления на получение визы от граждан Российской Федерации, находящихся в третьей стране, такой как Сербия, Турция или Объединённые арабские эмираты, для кратковременного

36 Соглашение между Европейским сообществом и Российской Федерацией об упрощении выдачи виз гражданам Европейского Союза и Российской Федерации (2007). OJ L129.

37 Решение Совета (ЕС) 2022/1500 от 9 сентября 2022 года о приостановлении в целом применения Соглашения между Европейским сообществом и Российской Федерацией об упрощении выдачи виз гражданам Европейского союза и Российской Федерации (ST/12039/2022/INIT) OJ L 234I.

38 Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета от 13 июля 2009 года, устанавливающий Кодекс Сообщества по визам (Визовый кодекс) (2009), OJ L 243.

39 «Сообщение Комиссии, содержащее руководящие принципы по общей выдаче виз в отношении российских заявителей после решения Совета (ЕС) 2022/1500 от 9 сентября 2022 года о полном приостановлении применения Соглашения между Европейским сообществом и Российской Федерацией об упрощении выдачи виз гражданам Европейского союза и Российской Федерации» С (2022), 6596 final, пункт 10.

пребывания или в целях транзита»⁴⁰. Получается, что россияне, недавно бежавшие в страны, не входящие в ЕС, должны вернуться в Россию, чтобы подать заявление на получение шенгенской визы — невозможный вариант для многих, особенно тех, кто ранее подвергался или может подвергнуться преследованию.

Односторонние визовые запреты

Ряд стран-членов ЕС (в том числе Польша, Латвия, Эстония, Литва, Финляндия, Чехия, Дания и Нидерланды) пошли гораздо дальше и резко ограничили или де-факто прекратили выдачу шенгенских виз российским гражданам⁴¹. Польша, Латвия, Эстония, Литва и Финляндия, граничащие с Россией, в одностороннем порядке ввели почти абсолютный запрет на въезд российских граждан, включая обладателей краткосрочных шенгенских виз, выданных другими государствами-членами⁴². В совместном заявлении правительства обосновали этот шаг, сославшись на «значительный и растущий приток» российских граждан через их сухопутные границы (ожидаемое развитие событий после запрета российским авиакомпаниям пользоваться воздушным пространством ЕС)⁴³.

Соответствующие внутренние правила противоречат Шенгенскому визовому кодексу, который сегодня не допускает введения абсолютных запретов для определённых групп посетителей, основанных исключительно на их гражданстве. Список оснований, по которым государства-члены могут отказать в выдаче шенгенской визы, приведён в статье 32(1) Кодекса. К ним относятся случаи, когда лицо не может доказать цель своего предполагаемого пребывания или считается угрозой для государственной политики, внутренней безопасности, здоровья населения или международных отношений любого из государств-членов. Однако основополагающий принцип Шенгенского законодательства — каждое заявление должно рассматриваться индивидуально⁴⁴. Важно отметить, что в руководстве

40 Там же, пункт 7.

41 Обзор см. в Fragomen, «Worldwide/Russia: Обновлённая информация о приостановке выдачи виз гражданам России» <https://www.fragomen.com/insights/worldwiderussia-update-on-visa-suspensions-for-russian-citizens.html>.

42 Совместное заявление премьер-министров Польши, Эстонии, Латвии, Литвы <https://www.gov.pl/web/eu/joint-statement-of-the-prime-ministers-of-estonia-latvia-lithuania-and-poland>.

43 Там же.

44 Подробно обсуждается в статье Sarah Ganty, Dimitry V. Kochenov и Suryapratim Roy, «Unlawful Nationality-Based Bans from the Schengen Zone» (2023), 48, The Yale Journal of International Law Online, 1.

Комиссии по оформлению виз для российских граждан правительствам рекомендуется проводить больше проверок, но при этом подчёркивается, что отказы всё равно должны иметь индивидуальное обоснование⁴⁵.

Иными словами, согласно действующим правилам, государства-члены будут продолжать принимать заявления на получение шенгенской визы от граждан России для всех целей, указанных в Визовом кодексе, включая так называемый «туризм» (до сентября 2022 года, возможно, самый быстрый и наименее бюрократизированный путь).

Описание угрозы безопасности

Факты свидетельствуют, что возможности въезда в ЕС альтернативными путями для продемократически настроенных российских граждан также ограничены. Возможности получения гуманитарной визы, которая для многих остаётся наиболее приемлемым вариантом, ограничены и в основном касаются исключительных случаев — например, на визу могут претендовать лица, выступавшие публично, в том числе журналисты, открыто критиковавшие правительство. Те немногие страны ЕС, которые выдают такие визы, в первую очередь Германия, Литва и Польша, не в состоянии удовлетворить существующий спрос. С февраля 2022 года до начала 2024 года Германия выдала российским гражданам около 2 000 гуманитарных виз⁴⁶. Соответствующие цифры по другим странам-членам ЕС значительно ниже. Другие возможности, такие как вид на жительство, связанный с работой, или бизнес-визы, доступны лишь небольшой части людей, покидающих Россию, в связи с особыми профессиональными или финансовыми требованиями.

В европейском общественном и политическом дискурсе российские граждане широко представлены как угроза национальной безопасности стран-членов ЕС. Например, Польша, Латвия, Эстония и Литва обосновали общий запрет на въезд обобщённым утверждением, что «среди российских граждан, въезжающих в зону ЕС/Шенген, есть лица, приезжающие с целью подорвать безопасность наших стран, поскольку три четверти российских граждан поддерживают

45 С (2022) 6596 final, пункт 8.

46 Радио Свобода, «Гуманитарные визы в ФРГ за два года получили около двух тысяч россиян» <https://www.svoboda.org/a/gumanitarnye-vizy-v-frg-za-dva-goda-poluchili-okolo-dvuh-tysyach-rossiyan/32836054.html>.

агрессивную войну России в Украине»⁴⁷.

Эти утверждения представляются крайне политизированными и не имеют достаточных доказательств, тем более что с февраля 2022 года ни один известный человек из недавней волны российской эмиграции не был обвинён в сотрудничестве с российскими спецслужбами или выслан по таким основаниям. Что касается проблем безопасности, то остаётся неясным, почему существующие правовые механизмы, такие как проведение индивидуальных проверок безопасности, не могут адекватно решить эти проблемы, не прибегая к широким мерам, которые стигматизируют и «исключают» целую группу, потенциально подрывая верховенство права в ЕС.

Имеющиеся исследования показывают, что большинство людей, покинувших Россию после февраля 2022 года, — это именно те, кто выступает против вторжения в Украину, опасается последствий за выражение инакомыслия и разделяет демократические ценности. Например, исследование, посвящённое недавним российским эмигрантам, показывает, что одной из основных причин отъезда из страны было политическое и моральное несогласие с политикой Кремля⁴⁸. Далее в исследовании отмечается, что «российский миграционный отток не является репрезентативным для всего населения России, а отражает специфические сегменты общества — образованные, городские, политически активные, с высоким человеческим и социальным потенциалом. Это обещает плавную интеграцию и дополнительные преимущества для принимающих обществ при условии отсутствия серьёзных препятствий. <...> Российские мигранты значительно отличаются от среднестатистического россиянина по ключевым социальным и политическим установкам. Наши результаты свидетельствуют о сильном отрыве от проправительственных настроений, распространённых в России, и истории политической активности, что говорит о сохранении политической активности в их новых странах»⁴⁹.

47 Совместное заявление премьер-министров Польши, Эстонии, Латвии и Литвы.

48 Иветта Сергеева и Эмиль Камалов, «Полтора года в изгнании: прогресс и препятствия в интеграция российских мигрантов» <https://osf.io/preprints/socarxiv/ckf4v>.

49 Там же, 5.

Ограничения на поездки как стимул для элиты?

В обоснование введения общих ограничений высказывается мысль, что визовые ограничения будут стимулировать изменение политики в России, закрывая доступ путинской элите в западные страны и тем самым останавливая их предполагаемую «свободу передвижения». Нет никаких доказательств, что меры, направленные на всё население, оказывают какое-либо влияние на формирование политики во всё более авторитарной стране, где граждане практически не влияют на решения властей.

Более того, в отношении некоторых представителей путинской элиты уже действуют персональные ограничительные меры и запрет на поездки в ЕС, и очевидно, что существует возможность расширить список лиц, попадающих под санкции, добавив в него новые имена. Запрет на поездки по национальному признаку игнорирует тот факт, что представители путинской элиты, а также члены их семей имеют паспорта или постоянное место жительства в других странах, что позволяет им путешествовать в ЕС, не попадая под действие ограничений.

Члены семьи

Наряду с гражданскими активистами, ограничения на въезд серьёзно затрагивают членов семей граждан России, являющихся гражданами и резидентами ЕС. Как отмечалось выше, Латвия, Эстония, Литва и Польша, а также ряд других стран-членов ЕС официально прекратили выдачу шенгенских виз российским гражданам за весьма ограниченными исключениями.

Хотя исключения включают членов семьи граждан или резидентов конкретного государства-члена, соответствующие определения «членов семьи» узки. В Латвии исключение распространяется только на супругов, детей, родителей, бабушек, дедушек, внуков владельцев латвийских паспортов и других лиц, если они находятся на иждивении⁵⁰. Почти идентичные определения «членов семьи» действуют в Эстонии⁵¹ и Литве⁵². Незарегистрированные партнёры, братья и сёстры,

50 Посольство Латвийской Республики в Российской Федерации, «Въезд в Латвию граждан Российской Федерации» <https://www2.mfa.gov.lv/en/moscow/consular-information/entry-into-latvia-by-citizens-of-russian-federation>.

51 Министерство иностранных дел Эстонии, «Ограничения на прием заявлений на получение визы для граждан России и Беларуси» <https://vm.ee/en/consular-visa-and-travel-information/visa-information/restrictions-accepting-visa-applications>.

52 Консульская информация МИД Литвы, «Россия: документы, необходимые для поездки в

двоюродные братья и сёстры, дяди, тёти, племянники, племянницы и другие дальние родственники не подпадают под это определение (если только не находятся на иждивении) и, соответственно, не могут посещать своих близких в Латвии, Эстонии или Литве независимо от того, насколько крепка их связь.

Ограничительные меры, введённые Латвией, Эстонией и Литвой, в первую очередь затрагивают владельцев латвийских и эстонских паспортов российского происхождения, составляющих около четверти населения соответствующих стран. Другая особо уязвимая группа — российские граждане с постоянным или временным видом на жительство. Кроме того, ограничения могут затронуть и украинских беженцев, принимаемых в этих странах, поскольку у многих украинцев есть родственники в России. Последние две категории не могут посетить даже их супруги или дети — граждане России: в Латвии и Литве исключение «члены семьи» не распространяется на родственников легально проживающих граждан стран, не входящих в ЕС, а Эстония разрешает посещение только долгосрочных резидентов.

Препятствия на пути к защите в ЕС после въезда

Даже в тех случаях, когда российским гражданам удаётся въехать в ЕС, их возможности получить международную защиту ограничены. В настоящее время законодательство ЕС и международное право не предоставляют российским гражданам достаточных гарантий от возможного преследования и возвращения в Россию.

После вторжения в Украину в ЕС не наблюдалось резкого увеличения числа российских просителей убежища. Среди прочего, это можно объяснить введёнными ЕС ограничениями на въезд, а также общим нежеланием российских граждан проходить официальную процедуру предоставления убежища по причинам, изложенным ниже. По данным Евростата, в 2022 и 2023 годах граждане России подали 13 345 и 18 820 заявлений о предоставлении убежища в странах ЕС соответственно, основными странами назначения стали Германия, Франция, Польша и Финляндия⁵³.

Литовскую Республику <https://keliauk.urm.lt/en/incoming/rusija>.

53 Соответствующую статистику см. в Eurostat, Asylum applicants by type, citizenship, age

Право на убежище является частью законодательства ЕС и закреплено в статье 18 Хартии основных прав ЕС (EUCFR). Директива о процедурах предоставления убежища (2013/32/EU) определяет, что каждый имеет право обратиться за международной защитой на территории соответствующего государства-члена, в том числе на границе, и обязывает государства-члены регистрировать и обрабатывать такие заявления независимо от способа, которым заявитель въехал в страну⁵⁴.

Общие стандарты квалификации для получения международной защиты установлены в Квалификационной директиве ЕС (2011/95/EU)⁵⁵, которая основана на Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев и должна толковаться в соответствии с этим документом. Согласно статье 1А(2) Конвенции, беженцем является любое лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определённой социальной группе или политических убеждений находится за пределами страны [своего] гражданства и не может или в силу таких опасений не желает пользоваться защитой этой страны».

Кроме того, государства обязаны соблюдать принцип невыдворения, который является краеугольным камнем международного беженского права и запрещает возвращать людей в государство, где они могут столкнуться с преследованием и/или бесчеловечным или унижающим достоинство обращением. Среди прочих документов, соответствующий принцип защищается статьёй 33(1) Женевской конвенции, статьёй 3 Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и статьёй 19(2) ЕКПЧ.

Однако процент одобрения ходатайств о предоставлении убежища для российских граждан в целом остаётся низким и варьируется в разных государствах-членах ЕС. Например, в 2023 году в общей сложности 9 028 российских граждан обратились за убежищем в

and sex - annual aggregated data. Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGRASYPCTZAcustom_6978373/default?lang=e; Eurostat, Asylum applications - annual statistics. Доступно по адресу: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics&oldid=558844#Over_1_million_first-time_asylum_applicants_in_2023.

54 Директива 2013/32/EU Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 г. об общих процедурах предоставления и отзыва международной защиты (переработанная).

55 Директива 2011/95/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и о содержании предоставляемой защиты (пересмотр).

Германии, из них 7 663 — впервые⁵⁶. В том же году коэффициент одобрения российских заявителей на убежище в Германии составил 29%⁵⁷.

Одним из главных препятствий на пути получения защиты для российских граждан является высокий порог доказательств, которые требуются для подтверждения того, что человек имеет обоснованные опасения преследования по политическим мотивам и/или подвергается реальному риску стать жертвой бесчеловечного или унижающего достоинство обращения в стране происхождения. Одиночный пикет, участие в акциях протеста в России, административный арест, антивоенные посты в социальных сетях или статус «иностранный агент» сами по себе, без наличия уголовного дела или судебного решения, как правило, не являются достаточными. Риски, связанные с широким и непредсказуемым применением репрессивных мер, описанные в разделе II, а также невозможность продолжать профессиональную деятельность или свободно выражать антивоенную позицию, как правило, не считаются достаточным основанием для предоставления международной защиты.

Кроме того, системы предоставления убежища в ряде государств-членов ЕС в некоторых случаях вообще не дают возможности подать заявление о предоставлении международной защиты или получить тщательное рассмотрение этого заявления. Не всегда налицо достаточная осведомлённость о масштабах и характере репрессивных мер, принимаемых российским правительством. Например, власти Болгарии считают, что в большинстве случаев заявителям вряд ли грозит преследование в России, и обычно отказывают российским гражданам в международной защите⁵⁸. Гражданину России, прибывшему в Венгрию в марте 2022 года по шенгенской визе, не разрешили подать заявление о предоставлении убежища из-за недостатков венгерской системы предоставления убежища⁵⁹. Венгерские власти также сочли, что высылка заявителя в Россию не нарушит принцип недопустимости принудительного возвращения. Венгерское иммиграционное

56 ECRE, «Страновой отчёт по Германии: Дифференцированное отношение к отдельным национальностям в процедуре» <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/differential-treatment-specific-nationalities-procedure>.

57 ECRE, «Страновой отчёт по Германии: статистика» <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics/>.

58 См. Георгий А. Ангелов, «Российские критики Кремля, бегущие в Болгарию, часто обнаруживают, что им не рады» <https://www.rferl.org/a/russia-kremlin-critics-fleeing-bulgaria-not-welcome/32631596.html>.

59 Венгерский Хельсинкский комитет, «No access to asylum – embassy system info note update» <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/06/Embassy-info-note.pdf>.

ведомство посчитало, что Россия в целом не является опасным местом и что политические притеснения затрагивают только людей с заметным общественным положением⁶⁰.

Формальная процедура предоставления убежища не подходит многим пострадавшим, поскольку препятствует российским активистам гражданского общества продолжать профессиональную деятельность и участвовать в мероприятиях, встречах и конференциях за рубежом, в том числе за пределами ЕС. Сама процедура получения убежища сложна, плюс заявители сталкиваются с рядом существенных ограничений, таких как ограничения на передвижение, проживание и доступ к рынку труда. Процесс получения убежища довольно длительный и может занимать от шести месяцев до нескольких лет. Кроме того, во время процедуры получения убежища от заявителя, как правило, требуется передать властям свой паспорт.

Многие из тех, кто был вынужден покинуть Россию по политическим причинам и под страхом преследования, не подавали прошения об убежище либо намеренно (надеясь, что уехали ненадолго), либо по рекомендации принимающей страны (например, в Литве приехавшим настоятельно не рекомендовали подавать прошение об убежище). Лицам из группы риска, таким как ученые, юристы и правозащитники, предлагали временные контракты на работу или исследовательские стипендии. В результате эти люди живут в странах ЕС по рабочим визам и временным видам на жительство без должного учёта риска преследования.

Ещё один уровень сложности добавляет так называемая Дублинская процедура, которая регулирует ответственность государств-членов ЕС за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища⁶¹. Как правило, ответственным государством является то, которое выдало въездную визу или, в случае нерегулярного въезда, то, в которое человек въехал первым. Например, многие российские граждане, ищущие защиты в Германии, въехали в страну по визе, выданной другим государством, например Хорватией, Болгарией или Грецией. В этом случае немецкие власти потребуют от просителя защиты вернуться в соответствующее государство. Однако, как отмечалось выше, системы предоставления

60 Анализ этого дела см.: <https://strasbourgobservers.com/2024/03/12/imminent-risk-of-irreparable-harm-why-failure-to-protect-russians-fleeing-the-putin-regime-would-be-a-serious-blow-to-the-courts-reputation>.

61 Регламент (ЕС) № 604/2013 Европейского парламента и Совета от 26 июня 2013 года, устанавливающий критерии и механизмы для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о международной защите, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лицом без гражданства (рекаст) (2013) OJ L 180.

убежища в ряде государств-членов ЕС имеют системные недостатки.

Уклоняющиеся от призыва и дезертиры

В сентябре 2022 года в России была объявлена частичная мобилизация, после чего тысячи мужчин призывного возраста покинули страну. В то время как Российское законодательство предусматривает возможность отказа от военной службы по соображениям совести, однако мобилизованным, как правило, отказывали в этом праве⁶². Кроме того, как подчёркивается в докладе Специального докладчика ООН, «многие мужчины были мобилизованы путём обмана, применения силы или использования их уязвимости. Мобилизованных мужчин сразу же отправляли в воинские части, с их согласия или без него и без учёта их возраста, состояния здоровья или семейного положения»⁶³. Хотя российские власти отрицают необходимость второй волны мобилизации⁶⁴, такую возможность нельзя исключать.

Всем, кто сопротивляется призыву и не идёт в армию, грозит наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет⁶⁵. В 2023 году резко выросло число уголовных дел за дезертирство, самовольное отсутствие или неподчинение приказам. По данным независимого издания «Медиазона», с 2022 по июнь 2024 года в российские военные суды поступило более 10 000 уголовных дел об отказе от службы в армии. Дезертирам грозит суровое уголовное наказание. Известны случаи, когда за побег из воинской части люди были приговорены к семи-девяти годам лишения свободы⁶⁶.

Преследование за отказ от военной службы по соображениям совести и дезертирство обычно не считаются основанием для предоставления международной защиты. Тем не менее как по международному беженскому праву, так и по праву ЕС людям, бегущим от военной службы, может быть предоставлен статус беженца, если государство не предоставляет альтернативы военной службе,

62 Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» от 25.07.2002 N 113-ФЗ. Доступно по адресу: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37866. См. также Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации, пункт 96.

63 Там же, пункт 97.

64 Фонтанка.ру, «В Кремле прокомментировали публикацию Financial Times о новой мобилизации в России» <https://www.fontanka.ru/2024/05/25/73622378>.

65 Уголовный кодекс Российской Федерации, ст. 328(1).

66 Медиазона, «Более 10 тысяч российских военных обвинили в отказе от службы с начала войны в Украине» <https://zona.media/news/2024/06/18/awol-10k>.

если наказание за отказ от военной службы соответствует порогу бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, если оно вызывает преследование по политическим мотивам или если соответствующее лицо было бы вынуждено участвовать в военных преступлениях или преступлениях против человечности⁶⁷.

Однако соответствующие нормы часто толкуются узко. Например, в Германии защита обычно предоставляется только дезертирам. Прошения российских уклонистов от призыва обычно отклоняются, поскольку трудно доказать, что заявитель с большой вероятностью будет завербован на войну или подвергнется несоразмерно суровому наказанию за отказ от военной службы⁶⁸. Несколько государств-членов (например, Латвия, Эстония и Литва) открыто заявили, что не будут рассматривать заявления о предоставлении убежища от российских уклонистов от призыва по соображениям безопасности⁶⁹. Такой подход несовместим с нормами ЕС и международного права, согласно которым каждый, кто просит убежища в ЕС, имеет право на индивидуальную оценку своего заявления.

Российские граждане с неустойчивым статусом за рубежом

Наряду с гражданскими активистами, оставшимися в России, многие российские граждане, бежавшие за границу, в настоящее время находятся в уязвимом положении. Как отмечалось выше, российские власти особенно внимательно относятся к людям, работающим за рубежом и/или имеющим связи с международными организациями. Учитывая широкое и непредсказуемое применение российскими властями ограничительных мер, лица, имеющие связи

67 Анализ см., например, Maarten den Heijer, «Why EU Countries Should Open Their Borders to Russian Draft-Evaders», VerfBlog <https://verfassungsblog.de/why-eu-countries-should-open-their-borders-to-russian-draft-evaders/>; Tom Dannenbaum, «The Legal Obligation to Recognize Russian Deserters as Refugees» <https://www.justsecurity.org/80419/the-legal-obligation-to-recognize-russian-deserters-as-refugees/>; Tom Dannenbaum, «The Legal Obligation to Recognize Russian Deserters as Refugees» <https://www.justsecurity.org/80419/the-legal-obligation-to-recognize-russian-deserters-as-refugees>.

68 Анализ см. в Pro Asyl, «Germany: Federal Office for Migration rejects asylum for Russian refusers» <https://www.proasyl.de/en/news/germany-federal-office-for-migration-rejects-asylum-for-russian-refusers/>; Connection e.V., «Country report: Country report: Russia. Military Service and Conscientious Objection» <https://en.connection-ev.org/article-3878#>. См. также Наталья Смоленцева, «Германия: Нет убежища для российских уклонистов от призыва?» <https://www.dw.com/en/germany-no-asylum-for-russian-draft-dodgers/a-68863537>.

69 См. например, Bleona Restelica, «Lithuanian MF: We Will Not Grant Asylum to Russians Fleeing Mobilisation», Schengen News <https://schengen.news/lithuanian-mf-we-will-not-grant-asylum-to-russians-fleeing-mobilisation/>.

с иностранными государствами или организациями, подвергаются значительному риску стать жертвами различных видов давления и/или преследований по возвращении в Россию. Особенно это касается тех, кто продолжает свою деятельность за рубежом, отказывается выполнять требования о статусе «иностранного агента», выражает антивоенные настроения или участвует в акциях протеста.

Первую группу, особенно ущемлённую в этом отношении, составляют российские граждане с неустойчивым статусом пребывания в ЕС (например, лица, чьи ходатайства о международной защите были отклонены, обладатели виз или временных видов на жительство). Другую группу составляют те, кто бежал в безвизовые страны и чей статус столь же небезопасен. Например, в 2023 году Казахстан ввёл новое правило, которое позволяет российским гражданам находиться в стране не более 90 дней из каждых шести месяцев (если они не получают вид на жительство, что, в свою очередь, потребует заключения рабочего контракта). В Турции получить вид на жительство тоже стало сложнее⁷⁰. В таких странах, как Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан и Азербайджан, российские граждане подвергаются высокому риску быть выданными России по её запросу⁷¹.

Российские законодатели расширили права властей на изъятие паспортов россиян, выезжающих за пределы страны. Более того, известны многочисленные случаи, когда российские дипломатические представительства за рубежом отказывались выдавать гражданам новый паспорт после истечения срока действия старого. Чаще всего с этой проблемой сталкиваются политические активисты, против которых возбуждаются уголовные дела после того, как они покидают Россию⁷².

70 Обзор см. в: Caress Schenk, Aleksandr Motin, Yury Slinko, 'How Do Receiving Countries Respond to the Inflow of Russian Migrants?', Russia.Post https://russiapost.info/politics/migrants_ru.

71 «Медуза», «Кремль собирается преследовать россиян, выступающих против войны, по всему миру. В какие страны лучше не ездить? Большой гид «Медузы»» <https://meduza.io/feature/2024/03/13/kreml-sobiraetsya-presledovat-rossiyan-vystupayuschih-protiv-voyny-po-vsemu-miru-v-kakie-strany-luchshe-ne-ezdit-bolshoy-gid-meduzy>

72 См. Алексей Стрельников, «В ловушке: власти РФ оставляют россиян без загранпаспортов» <https://www.dw.com/ru/v-lovuske-vlasti-rf-ostavlyaut-rossian-bez-zagranpasportov/a-69780354>.

Рекомендации

Приведённый выше анализ показал, что законодательство и политика ЕС в настоящее время не обеспечивают адекватных гарантий для российских граждан в связи с ухудшением ситуации с правами человека в России. Более того, некоторые государства-члены открыто отступили от законодательства ЕС, ещё сильнее ограничив права этой группы на въезд и проживание.

В этих условиях необходим единый, скоординированный и прозрачный подход ЕС к данному вопросу, который позволил бы устранить недостатки существующей практики государств-членов и обеспечить адекватный уровень защиты лиц, уязвимых перед возможными репрессиями со стороны российского правительства. Такой подход помог бы смягчить последствия репрессивных мер и укрепить российское гражданское общество, позволив его членам продолжать свою деятельность в безопасной обстановке без страха возможных последствий. В более широкой перспективе это способствовало бы установлению более прочных связей между российскими демократами и ЕС и увеличению демократического потенциала России.

На основе проведённого анализа данная аналитическая записка предлагает следующие рекомендации для институтов ЕС и государств-членов:

- Принять небюрократическую, гибкую программу приёма российских граждан, относящихся к категориям, на которые особенно направлены вышеуказанные законодательные меры, такие как закон об «иностранных агентах», закон о «фейках» и «дискредитации армии» а также связанных с организациями, объявленными «экстремистскими», такими как ЛГБТ-сообщество. К соответствующим категориям могут относиться, в частности, лица, связанные с НПО, СМИ, антивоенные активисты, юристы, учёные, деятели культуры, меньшинства и люди, имеющие связи с международными организациями. Там, где это целесообразно, любые проблемы безопасности, возникающие в данном контексте, могут быть решены путём тщательной проверки.
- При соблюдении ряда критериев предоставить российским гражданам, уже находящимся в ЕС (с нестабильным статусом — лица, получившие отказ в предоставлении убежища, работающие по срочным контрактам, студенты, нелегальные мигранты и т.д.), возможность получить или продлить временный вид на жительство

в ЕС внутри страны, даже если их ситуация не соответствует порогу для предоставления международной защиты. Для получения права на участие в программе достаточно доказать свою принадлежность к одной из уязвимых категорий, описать характер своей деятельности и показать, как и в какой степени репрессивные меры могут потенциально повлиять на них после возвращения в Россию. При рассмотрении таких заявлений основное внимание следует уделять препятствиям для их (профессиональной) деятельности и/или выражения антивоенной позиции, а не строгости и вероятности наказания. При этом особое внимание следует уделять лицам, которые продолжили свою антивоенную деятельность после отъезда из России и теперь подвергаются повышенному риску преследования. Аналогичное решение было принято в Польше в отношении белорусских граждан, которые ранее получили польскую гуманитарную визу, а затем смогли преобразовать её во временный вид на жительство без необходимости покидать Польшу⁷³.

- При рассмотрении ходатайств о продлении вида на жительство и постоянного проживания политических активистов и других категорий российских граждан необходимо учитывать весь период легального проживания в странах-членах ЕС в стране окончательного проживания, так как им часто приходится менять страну временного пребывания.
- Предоставить российским гражданам возможность подавать заявления на участие в программе приёма из третьих стран (страны Центральной Азии, Грузия, Армения, Турция и т.д.), даже если они находятся в соответствующей стране на короткий срок или в целях транзита, а также шире использовать гуманитарные визы.
- Уделить особое внимание праву граждан и резидентов ЕС на воссоединение с членами их семей, являющихся гражданами России. Государства-члены ЕС призваны придерживаться положений Шенгенского визового кодекса, который в настоящее время не допускает введения абсолютных запретов для определённых групп посетителей только на основании их гражданства. Согласно действующим правилам, государства-члены продолжают принимать заявления на получение шенгенской визы от граждан России для всех целей, предусмотренных Визовым кодексом,

73 Управление по делам иностранцев (Польша), «Новый временный вид на жительство для белорусов, имеющих гуманитарные визы» <https://www.gov.pl/web/udsc-en/new-temporary-residence-permit-for-belarusians-holding-humanitarian-visas>.

включая посещение неограниченного и неопределённого круга принимающих сторон, при наличии необходимых документов (таких как письмо-приглашение, доказательство спонсорства или другие документы, относящиеся к цели поездки).

- Выработать общий подход к приёму отказников по соображениям совести, уклонистов от призыва в армию и дезертиров. В случае объявления новой волны мобилизации найти решения для большего числа уклонистов от военной службы, особенно тех, кто подвергается высокому риску быть мобилизованным и/или ранее занимался антивоенной деятельностью.
- Ввести упрощённую и прозрачную процедуру выдачи специальных документов, удостоверяющих личность, российским гражданам за рубежом в случаях изъятия или отказа в продлении паспортов российскими дипломатическими представительствами, в том числе в связи с возбуждением уголовного дела в отношении соответствующих лиц в России. Аналогичные решения были приняты в ряде государств-членов в отношении белорусских граждан, которые, согласно новому декрету, теперь обязаны лично возвращаться в Беларусь для получения, обмена или продления паспорта⁷⁴. Гражданам Беларуси, проживающим, например, в Литве и Польше, разрешено обращаться за специальным удостоверением личности, которое позволяет им выезжать и вновь въезжать в соответствующие страны⁷⁵.

74 Виктория Колчина, «Беларусы за границей сталкиваются с неопределённостью в документах» <https://iwpr.net/global-voices/belarusians-abroad-face-document-limbo>.

75 Фрагомен, «Беларусь/Литва/Польша: граждане Беларуси больше не могут получить или продлевать свои паспорта, находясь за границей» <https://www.fragomen.com/insights/belaruslithuanipoland-belarusian-nationals-can-no-longer-renew-their-passports-while-abroad.html>.

Аналитическая записка подготовлена под редакцией д-ра Глеба Богуша.



Д-р Глеб Богуш — научный сотрудник Института международного права мира и безопасности Кёльнского университета (Германия) и приглашённый профессор Люксембургского университета.

В сферу его интересов входит международное публичное право, в частности международное уголовное право, международное гуманитарное право и права человека.

Имеет степень доктора философии Московского государственного университета. С 2004 по 2022 год занимал научные должности в Московском государственном университете и Высшей школе экономики. В 2012-2015 годах был научным сотрудником Института международного и иностранного уголовного права имени Макса Планка (Германия).

С 2022 по 2024 год был научным сотрудником в Копенгагенском университете (Дания).

Глеб Богуш — член Комитета по применению силы Ассоциации международного права и консультативного совета Глобального института по предотвращению агрессии. Включён в список помощников адвоката в Международном уголовном суде, а также является одним из авторов и подписантов Брюссельской декларации российских юристов, правозащитников и правозащитников.