

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ | TOPICAL ISSUES

Проблема дифференциации и дискриминации в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища

В. В. Войников

МГИМО МИД России, Москва Россия;

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

voinicov@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1495-3227

Аннотация

Несмотря на широкое закрепление принципов равенства и недискриминации в нормах международного, интеграционного и национального права, проблема неравенства остается одной из наиболее острых. Практически во всех государствах можно встретить примеры дискриминационного отношения к тем или иным группам граждан. Нередко дискриминация маскируется дифференциацией правового регулирования — законным инструментом установления различий в объеме прав тех или иных групп граждан. Цель настоящей статьи заключается в том, чтобы определить, насколько дифференцированный подход в рамках иммиграционной политики и политики убежища Европейского союза (далее — ЕС, Союз) оправдан и не выступает ли он проявлением дискриминации. В последние годы реализация государствами — членами ЕС политики в области иммиграции и убежища сопровождается усилением дифференциации в отношении тех или иных иностранных граждан, включая просителей международной защиты. В частности, это проявляется в установлении особого порядка въезда и предоставления международной защиты вынужденным переселенцам с Украины, введении ограничений на выдачу виз и въезд в отношении российских граждан, установлении специального порядка предоставления международной защиты в ситуациях инструментализации мигрантов и т. д. По мнению автора, указанные примеры дифференциации вызывают вопросы с точки зрения соответствия действующему международному праву и праву ЕС. В данном случае отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что дифференцированный подход к иностранным гражданам преследует законную цель, а основания для такой дифференциации являются разумными и оправданными. Следовательно, в указанных ситуациях дифференцированный подход приобрел черты дискриминации.

Ключевые слова: дифференциация, дискриминация, убежище, иммиграция, Европейский союз, Украина

Для цитирования: Войников В. В. Проблема дифференциации и дискриминации в рамках политики ЕС в области иммиграции и убежища. *Журнал ВШЭ по международному праву / HSE University Journal of International Law*. 2025. Том 3. № 2. С. 26–50.

Вадим Валентинович Войников — доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России, профессор Балтийского федерального университета им. И. Канта.

The issue of differentiation and discrimination in the EU immigration and asylum policy

V. Voynikov

MGIMO-University, Moscow, Russia;

I. Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

voinicov@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1495-3227

Abstract

Despite the fact that principles of equality and non-discrimination are widely incorporated in provisions of international, regional and national law, the problem of inequality remains one of the most acute. In almost all countries of the world, one can find examples of discriminatory attitudes towards certain groups of citizens. Discrimination is often masked by differentiation of legal regulation, which acts as a lawful instrument for establishing differences in the scope of rights of certain groups of citizens. The purpose of this article is to determine to what extent the differentiated approach within the framework of the EU immigration and asylum policy is justified and whether it is a manifestation of discrimination. In recent years, the implementation of immigration and asylum policy by EU countries has been accompanied by increased differentiation in relation to certain foreign citizens, including applicants for international protection. In particular, this is manifested in the establishment of a special procedure for entry and granting of international protection for forced migrants from Ukraine, the introduction of restrictions on the issuance of visas and entry for Russian citizens, the establishment of a special procedure for providing international protection in situations of instrumentalisation of migrants, etc. According to the author, these examples of differentiation raise questions in terms of compliance with current international law and EU law. In this case, there is no evidence that the differentiated approach to foreign citizens pursues a legitimate goal, and the grounds for such differentiation are reasonable and justified. Consequently, in the situations indicated, the differentiated approach has acquired the characteristics of discrimination.

Key words: differentiation, discrimination, asylum, immigration, European Union, Ukraine

Citation: Voynikov V. The issue of differentiation and discrimination in the EU immigration and asylum policy. *HSE University Journal of International Law*. 2025. Vol. 3. № 2. P. 26–50.

Vadim V. Voynikov — doctor of sciences in law, professor of Chair on Integration Law and Human rights, MGIMO-University; professor of I. Kant Baltic Federal University

Введение

Принципы равенства и недискриминации лежат в основе современной системы защиты прав человека, а дискриминация выступает в качестве одного из наиболее серьезных нарушений прав человека. Поэтому после окончания Второй мировой войны была проведена большая работа по юридическому закреплению принципа недискриминации на национальном, региональном и международном уровне.

Согласно статье 7 (2) Всеобщей декларации прав человека¹ все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации. В силу статьи 29 (2) Декларации при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

Принцип недискриминации был закреплён в иных универсальных и региональных международно-правовых документах, конституциях, нормах национального законодательства, а также получил дальнейшее развитие в судебных актах органов международного правосудия. Указанный принцип нередко квалифицируется как императивная норма международного права (Vedsted-Hansen, Kienast, & Feith Tan, 2023, p. 384).

Первоначально принцип недискриминации рассматривался как элемент международного права прав человека, однако с течением времени он получил свое развитие и в иных сферах международного и национального права. К примеру, принцип недискриминации в международном экономическом праве (Diebold, 2011), международном морском праве, международном воздушном праве и т. д. Иными словами, защита от дискриминации стала распространяться не только на физических лиц, но и на публичных субъектов (юридические лица, государства и т. д.).

Таким образом, принцип недискриминации имеет универсальный характер, однако для его реализации характерны особенности в

¹ Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A).

зависимости от сферы применения. Как правило, реализация принципа недискриминации связана с осуществлением тех или иных прав, гарантированных человеку международным или национальным правом (Flegar, 2015, p. 93). Более того, особенности реализации принципа недискриминации выделяются в зависимости от политико-географического критерия. Отдельные государства или межгосударственные объединения могут устанавливать свои стандарты обеспечения равенства и недискриминации.

Настоящая статья посвящена реализации принципа недискриминации в области иммиграции и убежища в рамках Европейского союза.

Европейский союз с самого основания позиционировал себя в качестве интеграционного объединения с высокими стандартами защиты прав человека. В течение нескольких десятков лет правовая система и правоприменительная практика ЕС рассматривались в качестве эталона обеспечения надежной защиты прав человека и реализации принципов равенства и недискриминации.

Однако в последние годы представители экспертного сообщества все чаще стали обвинять ЕС, а также отдельные страны Союза в нарушении фундаментальных принципов прав человека (Rijnta, 2024)², проявлении дискриминации³ и даже расизма⁴.

Поводом для критики послужило ужесточение иммиграционной политики в рамках Союза, апогеем которого выступило принятие в первой половине 2024 года пакета законодательных актов, касающихся Общей европейской политики предоставления убежищ.

Необходимо отметить, что политика в области иммиграции и убежища практически всегда основывается на некоторой дифференциации, которая нередко обусловлена гражданской принадлежностью иностранца. Однако такая дифференциация должна иметь необходимое обоснование. Иными словами, если устанавливаются различные правила в отношении разных

² Также см.: Warin, C. (2024). Vulnerability in the New Pact: an empty promise to protect, or an operational concept? *European migration blog*.

URL: <https://eumigrationlawblog.eu/vulnerability-in-the-new-pact-an-empty-promise-to-protect-or-a-non-operational-concept/>;

Woollard, C. (2024). Editorial: All Pact-ed up and ready to go: EU asylum law reforms. *European Council on Refugees and Exiles*.

URL: <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>.

³ Prantl, J. (2022). Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine. *European migration blog*.

URL: www.eumigrationlawblog.eu/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-states-hosting-refugees-fleeing-ukraine/?print=print.

⁴ LeVoy, M. (2024). EU nears racial profiling approval at Schengen borders, risking discrimination. *Euractiv*.

URL: www.euractiv.com/section/migration/opinion/eu-nears-racial-profiling-approval-at-schengen-borders-risking-discrimination/.

групп лиц, то для этого должны быть объективные и обоснованные причины. В противном случае дифференциация приобретает признаки дискриминации.

Таким образом, возникает научная проблема: определить, насколько дифференцированный подход в рамках иммиграционной политики ЕС является оправданным и может ли он рассматриваться как проявление дискриминации.

1. Соотношение понятий «дифференциация» и «дискриминация»

Несмотря на то что понятие «дискриминация» получило юридическое закрепление в ряде правовых актов, на сегодняшний день отсутствует единый подход к определению данного понятия (Besson, 2005, p. 434).

Согласно Большому юридическому словарю «дискриминация» представляет собой общеправовой термин, обозначающий ущемление прав государства, юридических и физических лиц (по сравнению с другими государствами, юридическими и физическими лицами). По общему правилу дискриминация запрещена международным и национальным правом. Таким образом, дискриминация представляет незаконный способ установления ограничений в отношении тех или иных лиц (Красноярова, 2014, с. 262). При этом ограничения прав не всегда ведут к дискриминации: с точки зрения современного международного права не является противозаконным предоставление преимуществ определенным категориям лиц (Карташкин, 2011).

Поэтому в отличие от дискриминации следует выделять дифференциацию, представляющую собой форму установления различий, включая ограничения, обусловленные объективными и оправданными причинами. Следовательно, дифференциация правового регулирования является законным способом установления ограничений. При этом дифференциация может быть направлена как на обеспечение прав и законных интересов определенных групп людей (позитивная дискриминация) (Sokhi-Bulley, 2005), к примеру, установление специальных правил в отношении рабочего времени несовершеннолетних, так и на обеспечение интересов государства, например, запрет государственным служащим иметь иностранное гражданство.

При этом грань между правомерным ограничением прав (дифференциацией) и дискриминацией бывает очень тонкой, и не всегда просто провести четкие различия между указанными явлениями.

Выше отмечалось, что принцип недискриминации получил закрепление во множестве универсальных и региональных международно-правовых актов. В рамках ЕС и Совета Европы, в который входят все государства —

члены ЕС, принципу недискриминации всегда уделялось особое внимание. В силу статьи 6 (3) Договора о ЕС основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (далее — ЕКПЧ)⁵ и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций, входят в содержание права Союза в качестве общих принципов. Таким образом, ЕКПЧ можно рассматривать как один из источников права ЕС.

Согласно статье 14 ЕКПЧ пользование правами и свободами, признанными этой Конвенцией, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. Анализ статьи 14 ЕКПЧ позволяет сделать вывод, что дискриминационными можно считать действия, которые одновременно удовлетворяют двум условиям: во-первых, имело место различие в обращении с лицами, находящимися в аналогичных или относительно сходных ситуациях; во-вторых, такое различное обращение объективно неоправданно для достижения законной цели (Vedsted-Hansen et al., 2023, p. 385n2).

4 ноября 2000 года был принят и открыт для подписания дополнительный протокол № 12 к ЕКПЧ о запрещении дискриминации⁶. Согласно статье 1 указанного протокола пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

Запрет дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи и т.д. установлен также в Хартии ЕС об основных правах (статья 21). Согласно статье 21 (2) Хартии в сфере применения учредительных договоров ЕС без ущерба специальным положениям названных договоров запрещается всякая дискриминация по национальному признаку.

Принцип недискриминации также назван среди ключевых ценностей, на которых основан ЕС (статья 2 договора о ЕС).

⁵ The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome, 4.XI.1950.

⁶ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 177) Rome, 4.XI.2000.

Изначально принцип недискриминации по признаку гражданства в рамках ЕС был направлен на обеспечение равенства между мужчинами и женщинами, а также равенства между гражданами ЕС в сфере трудоустройства, выбора места жительства и т.д. Однако по мере расширения компетенции ЕС запрет дискриминации стал распространяться на иные сферы, включая общую иммиграционную политику. Включение в правовую систему Союза системы защиты основных прав и принципа недискриминации способствовало более широкому пониманию этого положения и распространению его действия на ситуации, когда дискриминация по признаку гражданства является препятствием для осуществления равенства и основных прав гражданами третьих стран (Brouwer & de Vries, 2015, p. 144).

С точки зрения права ЕС можно выделить три измерения дифференциации по признаку национального гражданства: дифференциация между гражданами Союза, которая формально запрещена, за исключением специальных положений (статья 18 Договора о функционировании Европейского союза (далее — ДФЕС)); дифференциация между гражданами ЕС и иностранцами, которая во многих ситуациях является правомерной; дифференциация между гражданами различных иностранных государств, которая может осуществляться только в силу объективных и обоснованных причин.

В рамках настоящей работы основное внимание будет уделено третьему виду дифференциации, которая применяется в отношении граждан различных третьих государств в рамках общей иммиграционной политики.

Государства — члены ЕС стали развивать общую иммиграционную политику после вступления в силу Маастрихтского договора, который создал необходимую правовую основу и институализировал в правовую систему ЕС механизмы межгосударственного взаимодействия в указанной сфере (van Munster, 2009).

В настоящее время иммиграционная политика и политика предоставления убежищ выступают составляющими пространства свободы, безопасности и правосудия. При этом само понятие «иммиграционная политика» может рассматриваться в узком смысле как система регулирования въезда иностранцев для целей постоянного или долгосрочного проживания, и в широком смысле как политика, касающаяся въезда иностранцев в страны ЕС, включая визовую политику, политику предоставления убежищ и пересечения границ. Применительно к целям настоящей статьи иммиграционная политика рассматривается в широком смысле.

В рамках иммиграционной политики принцип недискриминации имеет свои особенности, поскольку иностранные граждане обладают меньшим объемом прав, чем собственные граждане. Ни одно государство в мире не предоставляет собственным гражданам и иностранцам одинаковый объем прав. Даже внутри ЕС с точки зрения национального законодательства собственные граждане обладают большим объемом прав, нежели граждане других государств Союза.

В рамках ЕС иностранцы, имеющие гражданство государств-членов, как правило, обладают привилегированным статусом по сравнению с гражданами других государств. Данный подход не нарушает принцип недискриминации в силу особого правопорядка Союза. Право ЕС устанавливает союзное гражданство, предполагающее равные права и запрет дискриминации по признаку национального гражданства (статья 18 ДФЕС), за исключением случаев, установленных учредительными договорами. Схожий подход используется в рамках иных интеграционных объединений.

Что касается обеспечения принципа недискриминации в отношении иностранных граждан, то, как правило, государство не устанавливает различий в отношении иностранцев в зависимости от их гражданской принадлежности. Иными словами, на территории государства все иностранцы должны иметь одинаковый объем прав. Однако и здесь бывают исключения. В частности, государства могут устанавливать различные условия въезда иностранцев в зависимости от их гражданства, к примеру, граждане одних государств вправе въезжать без виз, а граждане других государств обязаны иметь визу. Этот подход также является правомерным, поскольку, как правило, основан на определенных критериях и соответствует сложившейся практике.

Таким образом, различие в обращении с собственными гражданами и иностранцами имеет под собой резонные основания. Однако различие в обращении по признаку гражданства представляет собой очень чувствительный критерий, требующий серьезного обоснования (Brouwer & de Vries, 2015, p. 126). При этом Европейский Суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что только «очень веские причины» могут оправдать такое дифференцированное обращение (см. решения по делам *Dhahbi v. Italy*⁷, *Andrejeva v. Latvia*⁸).

Комитет по правам человека ООН (далее — КПЧ ООН) отметил: хотя гражданство как таковое не фигурирует среди запрещенных оснований для дискриминации (статья 26 Международного пакта о гражданских и

⁷ ECtHR. (8 April 2014). *Dhahbi v. Italy*, App no 17120/09.

⁸ ECtHR. (18 February 2009). *Andrejeva v. Latvia*, App no 55707/00.

политических правах), тем не менее его следует рассматривать как иное основание запрещения дискриминации. При этом, по мнению КПЧ ООН, дифференциация по признаку гражданства, основанная на разумных и объективных критериях, не является запрещенной дискриминацией⁹.

Вместе с тем на уровне ЕС положения о равном обращении были включены в свод иммиграционного законодательства ЕС, регулирующего условия въезда и правовой статус, предоставляемый гражданам третьих государств (Brouwer & de Vries, 2015, p. 126n15). Более того, специальные нормы международного права могут требовать от государства одинакового отношения ко всем иностранцам. Так, согласно статье 3 Конвенции о статусе беженцев 1951 года¹⁰ (далее — Женевская конвенция) договаривающиеся государства будут применять положения настоящей Конвенции к беженцам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения.

2. Реформа законодательства ЕС об иммиграции и убежище

Политика ЕС в области иммиграции и убежища имеет сложную историю развития. Несмотря на то, что формально эта политика провозглашена сферой общих интересов (Uçarer, 2001), в течение длительного времени вопросы иммиграции и убежища фактически находились в тени европейской интеграции. Только после вступления в силу Амстердамского договора началась реализация общесоюзной политики в указанной области. Практическая реализация плана по формированию указанной политики связана с решениями, принятыми по результатам заседания Европейского совета в Тампере (Вехи Тампере)¹¹, который утвердил план развития пространства свободы, безопасности и правосудия.

Согласно заключению Европейского совета в рамках построения пространства свободы, безопасности и правосудия лидеры стран ЕС сформулировали цель по созданию открытого и безопасного Союза (п. 4). Члены Европейского совета отметили, что свободой, которая гарантирована внутри ЕС, должны пользоваться не только граждане Союза. Она должна быть доступна и иностранцам, в особенности тем, кто находится под международной защитой на территории ЕС (п. 3).

Отдельное место в заключении Европейского совета получили положения, касающиеся применения принципа недискриминации в

⁹ UN Human Rights Committee. (1989). *Ibrahima Gueye et al. v. France*, Communication No. 196/1985, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/196/1985 (1989).

¹⁰ Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951 (The 1951 Refugee Convention).

¹¹ European Parliament. (1999). *Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions*. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

отношении иностранных граждан. Так, согласно п. 18 Союз принял на себя обязательство обеспечить справедливое обращение с гражданами третьих государств, которые законно проживают на территории государств-членов ЕС. Более активная политика интеграции должна быть направлена на предоставление им прав и обязанностей, сопоставимых с правами и обязанностями граждан ЕС. Она также должна усилить недискриминацию в экономической, социальной и культурной жизни и включать меры по борьбе с расизмом и ксенофобией. А для борьбы с дискриминацией в более общем плане государствам-членам рекомендуется разрабатывать национальные программы (п. 19).

Таким образом, Вехи Тампере заложили основы будущей политики ЕС в области иммиграции и убежища, которая должна основываться на открытости, солидарности и недискриминации.

Однако реализация данной политики продемонстрировала, что следовать принципам открытости, солидарности и недискриминации на практике непросто. Миграционное давление на государства ЕС оказалось настолько сильным, что вызвало череду кризисов внутри Союза. В итоге ЕС был вынужден существенно пересмотреть подход к регулированию иммиграции и убежища, ужесточив его.

После очередного миграционного кризиса 2015 года ЕС приступил к масштабному реформированию политики в области иммиграции и убежища с целью обеспечить ее адаптацию к новым вызовам и решить накопившиеся проблемы.

Однако предложенный в 2016 году Европейской комиссией пакет законопроектов в области иммиграции и убежища вызвал серьезные разногласия среди государств-членов.

В сентябре 2020 года Европейская комиссия представила новый Пакт о миграции и убежище¹², согласно которому были обозначены новые приоритеты в политике ЕС, касающиеся регулирования иммиграции и убежища. Несмотря на активное использование традиционной для таких документов лексики, Пакт 2020 года существенно меняет ориентиры политики ЕС по сравнению с Планом Тампере 1999 года. Пакт о миграции и убежище 2020 года сфокусирован на повышении эффективности управления иммиграцией, а также укреплении способности государств-членов реагировать на новые вызовы. В этой связи права

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: on a New Pact on Migration and Asylum. Brussels, 23.9.2020. COM(2020) 609 final URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-f13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF.

иммигрантов, на которые акцентировали внимание разработчики Вех Тампере, оказались на втором плане.

Работа по имплементации Пакта об иммиграции и убежище заняла почти четыре года: весной 2024 года был принят пакет законодательных актов ЕС, регулирующих соответствующие вопросы. Однако голосование в Европейском парламенте показало, что такие спорные законопроекты, как регламент об управлении миграцией и убежищем, проект процедурного регламента и проект регламента о ситуациях кризиса и форс-мажора в области миграции и убежища, получили одобрение с очень небольшим перевесом голосов¹³.

3. Проблема дифференциации в рамках нового законодательства ЕС об убежище

Политическое руководство ЕС квалифицировало согласование законопроектов в области иммиграции и убежища в качестве исторического события, которое знаменует собой крупный прорыв на пути к созданию общей системы управления миграцией в ЕС¹⁴. Однако еще на стадии согласования законопроектов правозащитные организации выразили опасения в отношении того, что проводимая реформа приведет к построению «жесткой системы», которая будет неработоспособной и приведет к еще большему ущемлению прав просителей убежища¹⁵.

Правила, содержащиеся в новом пакете законодательных актов об иммиграции и убежище, существенно расширили основания использования дифференцированного подхода в отношении иностранных граждан, прибывающих в ЕС.

В наибольшей степени дифференцированный подход можно обнаружить в положениях Регламента ЕС о ситуациях кризиса и форс-мажора¹⁶. Указанный регламент устанавливает правовые рамки для реагирования государств-членов на исключительные обстоятельства, связанные с кризисными ситуациями, включая массовый приток мигрантов или

¹³ European Council on Refugees and Exiles. (12 April 2024). *Adoption of EU Pact on Migration and Asylum*. URL: <https://ecre.org/adoption-of-eu-pact-on-migration-and-asylum/>.

¹⁴ European Commission. Directorate-General for Migration and Home Affairs. (20 December 2023). *Historic agreement reached today by the European Parliament and Council on the Pact on Migration and Asylum*. URL: www.home-affairs.ec.europa.eu/news/historic-agreement-reached-today-european-parliament-and-council-pact-migration-and-asylum-2023-12-20_en.

¹⁵ Sunderland, J. (21 December 2023). *EU's Migration Pact is a disaster for migrants and asylum seekers*. URL: www.reliefweb.int/report/world/eus-migration-pact-disaster-migrants-and-asylum-seekers.

¹⁶ Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) [2024] 2021/1147 OJ L2024/1359.

манипулирование миграционными потоками (инструментализация мигрантов), а также на форс-мажорные ситуации, такие как пандемия¹⁷. В указанных ситуациях государства-члены могут применять в отношении иммигрантов специальные режимы, предусматривающие отступления от общего порядка, предусмотренного законодательством ЕС об убежище.

Особое место среди указанных кризисных ситуаций занимает ситуация, связанная с инструментализацией мигрантов.

Согласно статье 1 (4) Регламента о ситуациях кризиса и форс-мажора инструментализация мигрантов понимается как ситуация, при которой третье государство или враждебный негосударственный субъект поощряет или способствует перемещению граждан третьих государств или лиц без гражданства к внешним границам или в государство-член с целью дестабилизации Союза или государства-члена и когда такие действия могут поставить под угрозу основные функции государства-члена.

Инструментализация мигрантов рассматривается как ситуация, наступление которой дает возможность государствам-членам применять в отношении просителей убежища специальную процедуру, предусматривающую отступление от некоторых правил, установленных регламентом об управлении миграцией и убежищем, процедурным регламентом и директивой о возвращении. В частности, такая процедура предусматривает увеличение сроков регистрации ходатайства об убежище, более широкие возможности применения пограничной и ускоренной процедуры и, как следствие, продление сроков нахождения в местах временного содержания и т. д.

Согласно регламенту специальный режим применяется только в отношении иностранцев, которые являются объектом инструментализации (статья 1 (4) регламента). Таким образом, государства-члены должны не только установить факт инструментализации, но и доказать, что конкретное лицо является ее объектом.

Помимо этого, согласно изменениям в Шенгенский кодекс о границах¹⁸ в ситуациях инструментализации мигрантов государства-члены вправе временно закрывать или сокращать время работы тех или иных пунктов пропуска. Хотя отсутствие данного положения не лишало государства ЕС в прошлом возможности предпринимать такие меры, поскольку работа

¹⁷ Ineli-Ciger, M. (10 June 2024). Navigating the Labyrinth of Derogations: A Critical Look at the Crisis Regulation. *EU migration blog*. URL: www.eumigrationlawblog.eu/navigating-the-labyrinth-of-derogations-a-critical-look-at-the-crisis-regulation/.

¹⁸ Regulation (EU) 2024/1717 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders [2024] OJ L2024/1717.

пунктов пропуска относится скорее к компетенции государств-членов, чем к компетенции Союза.

Установление специального режима в ситуациях массового прибытия иммигрантов и ситуациях форс-мажора, развитие которых находится вне контроля государств, является во многих случаях обоснованным, поскольку такие меры направлены на восстановление работоспособности соответствующей инфраструктуры.

Однако применительно к ситуации инструментализации, которая не имеет объективных критериев, использование специального режима, ухудшающего положение иммигрантов, представляется спорным.

Ввиду отсутствия объективных критериев квалификация той или иной ситуации на границе в качестве инструментализации мигрантов будет осуществляться государством-членом на основе субъективной оценки, то есть такая квалификация лежит не в правовой, а политической плоскости. Это создает широкие возможности для злоупотребления со стороны государств-членов в применении специальной процедуры. Таким образом, государства-члены по неясным критериям должны будут разделять всех иммигрантов на «инструментализированных» и «не инструментализированных». Это порождает правовую неопределенность, а также широкие возможности для злоупотреблений со стороны правоприменительных органов (Gkliati, 2023, p. 573).

При этом согласно регламенту в случае инструментализации негативные последствия наступают не для ее организатора, а для иммигрантов, которые выступают жертвой.

Безусловно, как регламент о ситуациях кризиса и форс-мажора, так и изменения к Шенгенскому кодексу о границах предусматривают подробные гарантии защиты основных прав в случае, если государство-член, столкнувшееся с ситуацией инструментализации, отступает от правил ЕС¹⁹. Однако такие гарантии носят декоративный характер, поскольку «инструментализированный иммигрант» не по своей вине заведомо оказывается в невыгодном положении по сравнению с другими лицами, ищущими убежище на территории ЕС.

Положения регламента, касающиеся инструментализации мигрантов, создают правовую основу для дифференциации политики ЕС в области предоставления убежищ. Иными словами, с точки зрения права ЕС у государств-членов будет возможность разделить потенциальных просителей убежища на «естественные» и «искусственно созданные»

¹⁹ Goldner Lang, I. (2024). Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? *EU migration blog*.

URL: www.eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how.

миграционные потоки, в отношении которых применяется различное правовое регулирование. По сути дела искатели международной защиты могут лишиться своих основных прав только потому, что они пытаются въехать в ЕС через определенную третью страну²⁰.

С позиции принципа недискриминации такое разделение просителей убежища представляется необоснованным. Как уже отмечалось выше, Женевская конвенция запрещает какую бы то ни было дискриминацию по признаку расы, религии или государства происхождения. Вполне очевидно, что указанные положения также запрещают дискриминацию в зависимости от места и способа въезда в страну. В свете намерений сторон, выраженных в Преамбуле Женевской конвенции, можно сделать вывод, что договаривающиеся государства не могут проводить дискриминацию между различными группами беженцев²¹.

В случае незаконного въезда через восточные или южные границы ЕС иммигранты совершают одно и то же правонарушение, как правило, при содействии определенных лиц. В зависимости от субъективной квалификации в одном случае это будет именоваться инструментализацией, а в другом — нет. При этом нередко потенциальные просители убежища могут и не знать, что являются «инструментом» в чьих-то руках. Поэтому факт использования иммигрантов со стороны определенных лиц в качестве инструмента достижения тех или иных целей не может служить достаточным основанием для снижения уровня защиты их прав. Иными словами, это не является оправданием для дифференцированного подхода к таким иммигрантам.

Таким образом, использование дифференцированного подхода к «инструментализированным» и «неинструментализированным» просителям убежища представляется неоправданным с точки зрения принципа недискриминации.

4. Дискриминационные нормы в национальном и союзном праве, вызванные кризисом на Украине

Серьезным толчком к усилению дифференциации в иммиграционной политике ЕС послужило начало Российской Федерацией специальной военной операции в феврале 2022 года. Вследствие активных боевых

²⁰ Ancite-Jepifánova, A. (21 September 2023). Migrant Instrumentalisation: Facts and Fictions: Realities on the Ground at the EU-Belarus Border. *VerfBlog*. URL: <https://verfassungsblog.de/migrant-instrumentalisation-facts-and-fictions/>.

²¹ Churruca Muguruza, C. (19 May 2022). Selective Solidarity and Discrimination in the EU Response to Refugees. *GC Human Rights Preparedness*. URL: www.gchumanrights.org/preparedness/article-on/selective-solidarity-and-discrimination-in-the-eu-response-to-refugees.html.

действий в государства ЕС прибыло несколько миллионов вынужденных переселенцев. ЕС впервые за двадцать лет принял решение активировать «спящую» директиву о временной защите²², принятую еще в 2001 году в ответ на массовый приток вынужденных переселенцев, бежавших от войны в Югославии (Genç & Şirin, 2019).

Реагируя на обострение ситуации на Украине, государства ЕС стали предоставлять украинским переселенцам привилегированные условия въезда и пребывания, которые сильно отличались от тех, которыми пользовались иммигранты из других стран, также вынужденные покинуть место своего проживания вследствие военных действий. Все это наглядно показывало, что ЕС обращался с прибывшими с Украины иначе, чем с другими недавними потоками вынужденных мигрантов²³. В экспертной среде появилось даже деление на «украинских» и «неукраинских» иммигрантов²⁴, при этом в отношении указанных групп применяются различные процедуры, различная политика и предоставляется различный правовой статус.

Как уже отмечалось выше, дифференцированное обращение не всегда является дискриминационным. В 2022 году во многих городах ЕС стали массово вывешивать украинские флаги, плакаты с лозунгами о поддержке Украины, организовывать специальные информационные пункты для украинских переселенцев и многое другое. Все это сильно контрастировало с тем, как государства ЕС принимали переселенцев из других стран, оказавшихся в схожей ситуации. Однако с правовой точки зрения такой подход, связанный с проявлением особого гостеприимства, сложно квалифицировать как дискриминацию по признакам гражданской принадлежности.

Однако именно в этот момент можно было отчетливо увидеть, как стирается грань между дифференциацией и дискриминацией.

Во-первых, особый прием украинских переселенцев сопровождался не только активным использованием специальной атрибутики. Различные публичные и частные организации предлагали бесплатные услуги лишь

²² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof [2001] OJ L212/12.

²³ Prantl, J. (2022). Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine. *European migration blog*.
URL: www.eumigrationlawblog.eu/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-state-s-hosting-refugees-fleeing-ukraine/?print=print.

²⁴ Shehada, M. (28 August 2023). EU member states' discrimination against refugees is systematic. *Euromedmonitor*.
URL: www.euromedmonitor.org/en/article/5790/EU-member-states%E2%80%99-discrimination-against-refugees-is-systematic.

украинским переселенцам, местные органы в приоритетном порядке обеспечивали их жильем и т.д. В данной ситуации нет правового объяснения, почему украинский переселенец мог пользоваться общественным транспортом бесплатно, а проситель убежища из Сирии — нет. Более того, некоторые источники сообщают о применении дифференциации по расовому признаку (Costello & Foster, 2022, p.245). В частности, темнокожим лицам, проживающим на Украине, но не имеющим гражданства, было запрещено въезжать на территорию ЕС, коренное население Украины имело приоритет при посадке в транспортные средства и т.д. Все это квалифицировалось представителями Африканского союза как проявление расизма и дискриминации²⁵.

Во-вторых, ЕС предоставил возможность абсолютно всем вынужденным переселенцам въехать на территорию Союза и впервые решил предоставить им статус временной защиты. По сравнению со стандартной процедурой убежища, статус временной защиты предоставляет достаточно щедрые права, а сама процедура предоставления защиты является недолгой и не включает детальную индивидуальную оценку (Trauner & Valodskaitė, 2022, p.18). Иными словами, процедура предоставления временной защиты является более привлекательной для иммигранта, нежели иные виды международной защиты.

Более того, Комиссия посчитала возможным применять специальные упрощенные правила въезда для украинских переселенцев в отступление от действующих норм права Союза²⁶.

Использование в отношении украинских переселенцев особых правил въезда и предоставления международной защиты по сравнению со случаями массового прибытия иммигрантов из других стран поднимает вопрос об обоснованности такого дифференцированного подхода. В качестве обоснования активации процедуры временной защиты в научной литературе приводятся три аргумента: во-первых, ярко выраженное негативное отношение к специальной военной операции со стороны ЕС; во-вторых, кратковременность и масштабность прибытия переселенцев на европейскую территорию; в-третьих, тот факт, что граждане Украины пользовались правом безвизового въезда в ЕС (Abrisketa Uriarte, 2023, p.13). Однако указанные аргументы вряд ли являются достаточными для обоснования уникальности ситуации с

²⁵ African Union. (28 February 2022). *Statement of the African Union on the reported ill treatment of Africans trying to leave Ukraine*.

²⁶ Commission Communication Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders [2022] 2022/C 104 I/01. OJ C 104I/1.

Украиной. В иных случаях массовое прибытие иммигрантов из других стран, включая бывшую Югославию, также было обусловлено вооруженными конфликтами с человеческими жертвами и разрушениями. Тот факт, что ЕС не осуждал такие конфликты, не придает им легитимности и не имеет никакого правового значения с точки зрения активации процедуры временной защиты.

В отношении кратковременности и масштабов прибытия переселенцев с Украины следует отметить, что цифры, характеризующие прибытие украинских вынужденных переселенцев, невозможно сравнить с цифрами, относящимися к другим похожим ситуациям. За четвертый квартал 2015 года было зафиксировано 978 165 случаев незаконного въезда на территорию ЕС²⁷. С территории Украины за одну неделю прибыло около 650 000 человек²⁸. Однако здесь надо отметить, что в случае с Украиной власти государств ЕС открыли границы и дали возможность въехать всем желающим. В 2015 году сложилась обратная ситуация: границы были закрыты, а переселенцы въезжали нелегально по морю или по суше. Если бы в 2015 году власти ЕС также открыли границы для иммигрантов, то число въехавших было бы намного выше, чем в 2022 году.

Наконец, возможность граждан Украины въезжать на территорию ЕС без визы не имеет никакого правового значения с точки зрения реализации права на международную защиту.

По этой причине использование процедуры временной защиты для вынужденных переселенцев с Украины в отличие от иных аналогичных ситуаций имеет ярко выраженный дискриминационный характер. Институты ЕС посчитали, что активация процедуры временной защиты для украинцев политически целесообразна. Помимо политического аспекта немаловажную роль играл и экономический фактор, поскольку Украина для стран Восточной Европы на протяжении последних нескольких лет остается важным источником недорогой рабочей силы²⁹.

Открытие границ для украинских переселенцев по сравнению с выходцами из стран Ближнего востока и Северной Африки в западной экспертной среде нередко квалифицировалось не только как дискриминация, но и как расизм (Abrisketa Uriarte, 2023, п. 44).

²⁷ European Border and Coastguard Agency. (2016). Frontex Risk Analysis Network Quarterly: Quarter October–December 2016. URL: www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf.

²⁸ Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection [2022] OJ L71/1.

²⁹ Garcés Mascareñas, B. (2022). Why this refugee crisis is different. *CIDOB*. URL: www.cidob.org/en/publications/why-refugee-crisis-different.

Создание преференциальных условий для въезда и пребывания украинских переселенцев по сравнению с гражданами других государств, главным образом представителей исламского мира, носит ярко выраженный характер и порождает серьезные сомнения с точки зрения легитимности такой меры. Однако квалифицировать такие действия как расизм неверно, поскольку расизм представляет собой теорию, обосновывающую неравенство рас и этнических групп (превосходство или неполноценность отдельных расовых или этнических групп)³⁰. Едва ли политические лидеры ЕС руководствовались именно этими соображениями. Расовый фактор играл в этой ситуации определенную роль, однако он не был главным.

В случае с украинскими переселенцами следует говорить не о расизме, а о «селективной солидарности»³¹, политически мотивированных решениях, которые в итоге привели к дискриминационным практикам.

Необходимо отметить, что при осуществлении иммиграционной политики государства нередко отдают предпочтения тем или иным иммигрантам, основываясь на их происхождении. К примеру, многие государства осуществляют политику, направленную на репатриацию своих соотечественников или лиц, имеющих происхождение, связанное с данным государством. Никто не называет это расизмом или даже расовой дискриминацией. Однако на уровне ЕС, тем более в рамках политики предоставления убежищ, такой подход является недопустимым.

В рамках рассмотрения объединенного дела № С 643/15 и С 647/15³², представители Польши, обосновывая свои доводы о недействительности решения Совета в части распределения просителей убежища, отметили, что Польская республика является мононациональным и этнически целостным государством, и прибытие иммигрантов из мусульманских стран может подорвать устоявшиеся национальные и культурные традиции (п. 302). Прибытие иммигрантов из иной культурной и языковой среды влечет для принимающего государства значительно большие затраты на их адаптацию. Суд отверг указанный довод, отметив, что соображения, касающиеся этнического происхождения просителей убежища, не могут быть приняты во внимание, поскольку они явно противоречат

³⁰ Declaration on Race and Racial Prejudice. Adopted and proclaimed by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization at its twentieth session, on 27 November 1978.

³¹ Churruga Muguruza, C. (19 May 2022). Selective Solidarity and Discrimination in the EU Response to Refugees. *GC Human Rights Preparedness*. URL: www.gchumanrights.org/preparedness/article-on/selective-solidarity-and-discrimination-in-the-eu-response-to-refugees.html.

³² Joined Cases C 643/15 and C 647/15 *Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union* [2017] ECLI:EU:C:2017:631.

законодательству ЕС и, в частности, статье 21 Хартии ЕС об основных правах (п. 305 решения).

Таким образом, применение особого порядка въезда и пребывания украинских переселенцев и использование процедуры временной защиты можно расценивать как проявление дифференцированного подхода к гражданам третьих государств, который не соответствует требованиям статьи 3 Женевской конвенции. Следовательно, в данном случае можно говорить о наличии признаков дискриминации.

Указанную дискриминацию нельзя признать позитивной, поскольку она не приводит к выравниванию в правах вынужденных переселенцев с Украины и иных стран. Скорее в данном случае речь идет о так называемой обратной дискриминации (Тиханова, 2021, с. 122–129), то есть неравном обращении по отношению к доминирующей группе.

Обострение кризиса на Украине в феврале 2022 года привело к серьезному всплеску так называемой негативной дискриминации по отношению к российским гражданам в государствах — членах ЕС. Как отмечают У. Геро и Х. Ритц, «западноевропейские общества, которые еще недавно клялись никогда не поддаваться дискриминации, вдруг ударились именно в такую дискриминацию» (Геро, Ритц, 2024, с. 109). Дискриминация в отношении российских граждан имела многоуровневый характер, однако в данной статье будут рассмотрены проблемы проявления дискриминации в рамках иммиграционной политики.

Начиная с 2022 года ЕС и отдельные государства-члены стали принимать правила, в том числе в форме актов мягкого права, устанавливающие ограничения на въезд российских граждан. Эти ограничения включали запрет на въезд в государства ЕС, ограничения на выдачу виз и особые условия пересечения внешних границ Шенгенского пространства. Указанные ограничения распространялись на всех лиц, имеющих российское гражданство. Таким образом, можно говорить о дискриминации по признаку гражданства или по признаку национальности.

С февраля по октябрь 2022 года все государства ЕС, имеющие сухопутные границы с Российской Федерацией (Польша, Литва, Латвия, Эстония, Финляндия), ввели запрет на въезд практически для всех граждан России (Войников, 2023).

Кроме того, в сентябре 2022 года Комиссия опубликовала руководство, содержащее рекомендации по выдаче шенгенских виз и контролю на внешних границах³³. В силу статьи 288 ДФЕС оно не относится к правовым

³³ 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

актам Союза и, соответственно, не обладает обязательной юридической силой, однако содержащиеся в нем положения по сути обязывают государства следовать инструкциям Комиссии, которые прямо противоречат действующему праву Союза. По мнению Комиссии, в текущей ситуации въезд граждан России может представлять угрозу общественному порядку, внутренней безопасности и международным отношениям (п. 7). По этой причине Комиссия посчитала необходимым ужесточить визовый режим в отношении российских граждан и усилить паспортный контроль при въезде граждан России на территорию ЕС.

Основная идея указанного документа состояла не в том, чтобы разъяснить порядок применения Визового кодекса, а в том, чтобы дать государствам-членам инструкции, каким образом в рамках Визового кодекса³⁴ и Шенгенского кодекса о границах³⁵ максимально ужесточить процедуру выдачи виз и ограничить въезд россиян на территорию ЕС. В частности, Комиссия предписывает консульским учреждениям воспользоваться предусмотренными в Визовом кодексе возможностями для увеличения срока рассмотрения визового ходатайства, предоставления дополнительных документов, проведения предварительных консультаций и т. д. Помимо этого Европейская Комиссия предписывает государствам-членам не исполнять нормы Визового кодекса в части выдачи многократных виз гражданам России. Фактически Комиссия посредством принятия акта мягкого права, не обладающего юридической силой, отменяет действие правовой нормы, содержащейся в законодательном акте, обладающем свойством обязательности.

И Шенгенский кодекс о границах (статья 4), и Визовый кодекс (статья 1) предусматривают принцип индивидуальной оценки, согласно которому любые решения о выдаче визы и въезде иностранцев должны приниматься индивидуально, с учетом конкретных обстоятельств. Иными словами, право ЕС исключает запретительные меры коллективного характера в данной области. Следовательно, ни на союзном, ни на национальном уровне нельзя всех граждан определенного государства признать угрозой общественному порядку, безопасности и международным отношениям.

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: www.home-affairs.ec.europa.eu/commission-communication-guidelines-visa-external-borders_en.

³⁴ Regulation (EU) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) [2009] OJ L 243/1.

³⁵ 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) [2016] OJ L 77/1.

Если рассматривать указанные меры сквозь призму принципа недискриминации, то такой дифференцированный подход к гражданам России не имеет под собой ни правового, ни логического объяснения. В этой связи союзные и национальные меры по коллективному запрету на въезд и ограничению на выдачу виз в отношении граждан определенного государства представляют собой ярко выраженную меру дискриминационного характера, основанную на признаке гражданства³⁶.

Таким образом, рассмотренные выше меры по ограничению въезда граждан России на территорию государств — членов ЕС не только нарушают требования Шенгенских правил, но и противоречат фундаментальным принципам современного общества³⁷.

Заключение

Проблема соблюдения принципа недискриминации в рамках реализации иммиграционной политики ЕС имеет сложный характер. С одной стороны, политика в отношении иностранных граждан практически всегда основывается на дифференцированном подходе, который не обязательно ведет к дискриминации. С другой стороны, дифференциация должна быть пропорциональной, обоснованной и преследовать законную цель. В противном случае дифференциация приобретает черты дискриминации.

На протяжении длительного времени Европейскому союзу удавалось не только выстраивать эффективно работающую систему защиты прав человека, но и сохранять баланс между публичными интересами обеспечения безопасности и соблюдением прав иностранных граждан. Примеры дискриминационного отношения или иного ущемления прав иммигрантов рассматривались как единичные случаи сбоя существующей системы.

Однако череда иммиграционных, политических и иных кризисов привела к ситуации, когда ЕС и государства-члены оказались не в состоянии проводить прежнюю иммиграционную политику без ущерба собственной безопасности.

Это повлекло за собой необходимость реформирования союзного законодательства об иммиграции и убежище, которое помимо прочего привело к усилению дифференцированного подхода в отношении

³⁶ Grundler, M. (28 October 2022). Russian nationals at the EU's external borders: upholding human rights. *European migration blog*. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/russian-nationals-at-the-eus-external-borders-upholding-human-rights/>.

³⁷ Ancite-Jepifánova, A. (29 September 2022). The Visa Ban, Nikolai and his Russian Sister: Why Schengen Visa Restrictions for Russian Citizens Risk Tearing Families Apart. *VerfBlog*. URL: <https://verfassungsblog.de/the-visa-ban-nikolai-and-his-russian-sister/>.

иммигрантов. Еще более серьезным толчком к расширению политики дифференциации явилось начало специальной военной операции, которая повлекла за собой рост миграционного давления на государства ЕС и усиление политического противостояния с Россией.

В данной ситуации дифференциация в отношении иностранных граждан, въезжающих на территорию ЕС, стала приобретать системный характер. Юридический анализ дифференцированного подхода в отношении отдельных групп иностранных граждан показал, что в большинстве случаев такая дифференциация имела необоснованный характер, соответственно имелись признаки дискриминации по национальному признаку.

Государства — члены ЕС стали проводить политику, направленную на создание преимуществ для одних иностранных граждан при одновременном поражении в правах других иностранцев, нередко имеющих одинаковый правовой статус. Такой дифференцированный подход нередко имеет разумное объяснение, связанное с тем, что члены ЕС пытаются привлечь иммигрантов и обеспечить международную защиту лицам, близким по культуре, языку, религии, политическим взглядам и соответствующим экономическим интересам принимающего государства. Однако указанный подход не согласуется с базовыми принципами равенства и недискриминации, заложенными в универсальных и специальных международно-правовых актах, включая Женевскую конвенцию о статусе беженцев. Кроме того, правила, касающиеся ограничения въезда российских граждан, не только нарушают принцип недискриминации, но и вступают в противоречие с нормами права самого Союза.

Несмотря на активное декларирование соблюдения фундаментальных прав в ЕС все чаще обнаруживаются примеры дискриминации и неравенства, а нередко они получают свое юридическое закрепление. Иными словами, в рамках иммиграционной политики и политики предоставления убежищ дифференцированный подход к иностранцам превращается в дискриминационный. Таким образом, дискриминация получает распространение не только в правоприменительной деятельности, но и находит правовое закрепление в правовых актах, принимаемых на национальном и союзном уровнях.

Список литературы / References

1. Войников, В. В. (2023). Ограничения на въезд российских граждан в страны ЕС: политические и правовые аспекты. *Современная Европа*, 3, 20–32.

- Voynikov, V.V. (2023). EU travel restrictions for Russian citizens: political and legal issues. *Sovremennaya Evropa*, 3, 20–32.
2. Геро, У., Ритц, Х. (2024). Эндшпиль Европа. Почему потерпел неудачу политический проект Европа и как начать снова о нем мечтать. Гнозис.
Gero, U., & Rich, H. (2024). *Endspiel Europe: why the political project Europe failed and how to start dreaming about it again*. Gnozis.
 3. Карташкин, В. А. (2011). Ограничение прав неграждан и запрещение дискриминации. *Современное право*, 11, 18–22.
Kartashkin, V.A. (2011). Limiting the rights of non-citizens and prohibiting discrimination. *Sovremennoe pravo*, 11, 18–22.
 4. Красноярова, Е. В. (2014). Дифференциация как правовой антипод дискриминации. *Вестник Иркутского государственного технического университета*, 2(85), 261–265.
Krasnoyarova, E.V. (2014). Differentiation as the legal opposite of discrimination. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*. 2(85), 261–265.
 5. Тиханова, Д. А. (2021). Обратная дискриминация как негативная сторона чрезмерной антидискриминационной политики. В *Первый Ярославский юридический форум. 1–2 октября 2021 г. Сборник научных статей по вопросам трудового права. Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова* (с. 122–129). Филигрань.
Tikhanova, D.A. (2021). Reverse discrimination as a negative side of excessive anti-discrimination policies. In *Pervyi Yaroslavskii yuridicheskii forum. 1–2 October 2021. Sbornik nauchnyh statei po voprosam trudovogo prava. YAroslavskii gosudarstvennyi universitet im. P. G. Demidova* (pp. 122–129). Filigran'.
 6. Abrisketa Uriarte, J. (2023). The activation of the temporary protection Directive 2001/55/EC for Ukrainian refugees: a demonstration of its uniqueness. *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, 11, 1–31. http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2023.i11.1201
 7. Besson, S. (2005). The principle of non-discrimination in the convention on the rights of the child. *The International Journal of Children's Rights*, 13, 433–461.
 8. Brouwer, E., & de Vries, K. (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 M. van den Brink, S. Burri & J. Goldschmidt (Eds.), *Equality and human rights: nothing but trouble?* Netherlands Institute of Human Rights (SIM), 2015.

9. Costello, C., & Foster, M. (2022). (Some) refugees welcome: When is differentiating between refugees unlawful discrimination? *International Journal of Discrimination and the Law*, 22(3), 244–280. <https://doi.org/10.1177/13582291221116476>
10. Diebold, N. F. (2011). Standards of non-discrimination in international economic law. *International and Comparative Law Quarterly*, 60, 831–865. <http://doi.org/10.1017/S0020589311000418>
11. Flegar, V. (2015). The principle of non-discrimination: an empty promise for the preventive health care of asylum seekers and undocumented migrants? *Groningen Journal of International Law*, 3(2), 85–101.
12. Genç, H. D., & Şirin, N. (2019). Why not activated? The temporary protection directive and the mystery of temporary protection in the European Union. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 1–18. <http://doi.org/10.14782/ipsus.539105>
13. Gkliati, M. (2023). Let's call it what it is: hybrid threats and instrumentalisation as the evolution of securitisation in migration management. *European Papers*, 8(2), 561–578. <http://doi.org/10.15166/2499-8249/675>
14. Munster, van, R. (2009). The Maastricht Treaty: The formalization of the immigration/security nexus. In: *Securitizing immigration. The politics of risk in the EU* (pp. 46–64). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230244955_3
15. Rijpmma, J. (2024). Watching the guards: ensuring compliance with fundamental rights at the external borders. *European Law Journal*, 30(1–2), 74–86. <https://doi.org/10.1111/eulj.12500>
16. Sokhi-Bulley, B. (2005). *Non-discrimination and difference: the (non-)essence of human rights law*. Human rights law commentary. Available at: <https://www.nottingham.ac.uk/hrlc/documents/publications/hrlcommentary/2005/nondiscriminationanddifference.pdf>.
17. Trauner, F., & Valodskaitė, G. (2022). The EU's temporary protection regime for ukrainians: understanding the legal and political background and its implications. *CESifo Forum, ifo Institute — Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich*, 23(4), 17–20.
18. Uçarer, E. (2001). From the sidelines to center stage: sidekick no more? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration online Papers*, 5(5). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.302779>
19. Vedsted-Hansen, J., Kienast, J., & Feith Tan, N. (2023). Preferential, differential or discriminatory? EU protection arrangements for persons

displaced from Ukraine. In S. Carrera & M. Ineli-Ciger (Eds.), *EU responses to the large-scale refugee displacement from Ukraine: an analysis on the temporary protection directive and its implications for the future EU asylum policy* (pp. 383–399). European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies.