

А. О. Иншакова*

Шенгенская информационная система: общеевропейский опыт правового развития телекоммуникационных технологий интеграционного объединения

***Аннотация.** Статья посвящена общеевропейским информационным технологиям и программно-аппаратным средствам, направленным на оптимизацию контроля за увеличением миграционных потоков населения, пересечением государственных границ общеевропейской территории, входящей в зону Шенгенских достижений, в условиях нарастающей угрозы международного терроризма, интенсификации международных отношений и расширения межгосударственного сотрудничества. Выявлены исторические предпосылки создания Шенгенской информационной системы, основные вехи становления ее архитектуры и правового регулирования. Исследованы приоритетные направления совершенствования Шенгенской информационной системы в современных условиях, определены законодательные меры, призванные обеспечить процесс становления «европейского пространства свободы, безопасности и правосудия». Утверждается, что положительного эффекта следует ожидать от введения Европейского поискового портала, в том числе в части влияния на миграцию и процедуру предоставления убежища. Перечислены меры, призванные минимизировать риски совершения мошеннических действий с идентификационными данными личности. Рекомендуется разработка европейской стратегии интегрированного управления границами, служащего как политике миграции, так и политике безопасности Европейского Союза. Отмечается, что необходимость изучения общеевропейских информационных технологий формирования «европейского пространства свободы, безопасности и правосудия» обусловлена напряженной внешнеэкономической и внешнеполитической обстановкой, санкциями против нашего государства и переориентацией на сотрудничество стран — участниц интеграционных объединений.*

***Ключевые слова:** межгосударственное сотрудничество, информационное общество, программно-аппаратные средства, автоматизированные информационные системы, телекоммуникационные технологии, интеграционное региональное объединение, общеевропейское правовое пространство, правовая система Европейского Союза, Шенгенское соглашение, Шенгенские достижения.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.96.11.032-038

© Иншакова А. О., 2018

* *Иншакова Агнесса Олеговна*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского и международного частного права (базовой кафедры Южного научного центра РАН) Волгоградского государственного университета
ainshakova@list.ru
400062, Россия, г. Волгоград, Университетский просп., д. 100

Принципиальные изменения в межгосударственном сотрудничестве сегодня определяются открытостью и прозрачностью экономики государства и общества, которые являются несомненными показателями современного мирового экономического развития. Это порождает существенную интенсификацию международных отношений, увеличение миграционных потоков населения, контроль за которыми в современных условиях возможно оптимизировать посредством использования программно-аппаратных средств.

В данном контексте речь следует вести прежде всего об автоматизированных информационных системах¹. Такого рода информационное обеспечение предполагает ознакомление с информацией упомянутых систем всех государственных органов и их должностных лиц, уполномоченных на оформление и выдачу документов на въезд и осуществление пропуска через государственную границу, а также уполномоченных на дополнение, уточнение или изменение формируемой информации. Последнее время экспертное сообщество традиционно выделяет как заслуживающие особого внимания информационные системы контроля въезда и выезда иностранных граждан, функционирующие в США и на территории Шенгенских достижений (соглашений), интегрированных в правовую систему Европейского Союза².

История становления последней такова. Основной блок норм, относящийся к свободе передвижения людей в Европейском Союзе (далее — ЕС), связан прежде всего с правилами пересечения государственных границ.

Важной вехой на пути реализации свободы передвижения людей стало подписание 14 июня 1985 г. Соглашения «О постепенной от-

мене проверок на общих границах» — так называемого Шенгенского соглашения³. Однако Шенгенское соглашение 1985 г. носило лишь базовый, предварительный характер и представляет сегодня лишь исторический интерес⁴.

Главным же документом является Конвенция от 19 июня 1990 г. о применении Шенгенского соглашения 1985 г. (Шенгенская конвенция), вступившая в силу с 26 марта 1995 г. Шенгенская конвенция юридически закрепила режим свободного передвижения лиц через границы подписавших ее стран, определила порядок реализации свободного передвижения лиц.

Именно с этого момента около 200 млн граждан из семи государств ЕС вступили в новую эру — эру полной свободы передвижения между странами, подписавшими Шенгенские соглашения.

С принятием Амстердамского договора 1997 г., а также протоколов к нему приоритетной задачей Европейского Союза стало установление «европейского пространства свободы, безопасности и правосудия» (ст. 29 Договора о ЕС).

Реализация указанной задачи осуществляется с помощью функционирующей с 26 марта 1995 г. Шенгенской информационной системы (Schengen Information System, SIS), учрежденной с целью «поддержания общественного порядка и безопасности, в том числе национальной безопасности, а также для выполнения положений Шенгенской конвенции о свободе передвижения лиц».

В условиях нарастающей угрозы международного терроризма Шенгенская информационная система на сегодняшний день находится в процессе совершенствования. Основные реформы, необходимость которых возникла также

¹ См. подробнее: *Иншакова А. О.* Шенгенская информационная система как мера компенсаторного характера в рамках Шенгенских достижений // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2010. № 4. С. 73—78.

² См., например: *Кащеев С. В.* Зарубежный опыт правового регулирования въезда в страну и выезда из нее иностранных граждан // *Международное публичное и частное право.* 2006. № 1. С. 42—43.

³ См. подробнее: *Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина.* М. : Юристъ, 2009. С. 818.

⁴ См. подробнее: *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Шенгенские соглашения. М., 2000. С. 79 ; *Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина.* С. 818 ; *Иншакова А. О., Киселева Е. В.* Основы шенгенского права Европейского Союза // *Право Европейского Союза : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой.* М. : Юрайт, 2016. С. 338—351.

в связи со вступлением в ЕС новых государств в 2001 г., были обусловлены невозможностью SIS технически выдержать нагрузку в связи с увеличением числа подключенных к ней государств. После подключения ряда государств к SIS она получила новое название SIS1+.

На этом реформирование Шенгенской информационной системы не закончилось. Так, в целях повышения уровня безопасности и упрощения режима свободного перемещения услуг, товаров и людей внутри Шенгена, а также с целью максимального упрощения обмена информацией между уполномоченными органами стран — участниц Шенгена в конце весны 2013 г. начала работу Шенгенская информационная система второго поколения, или SIS-II⁵. В дальнейшем был принят и Шенгенский пограничный кодекс⁶.

Однако, как показала практика, Шенгенская информационная система второго поколения не смогла в полной мере справиться с вышеперечисленными задачами⁷.

Так, за последние три года (2015—2017 гг.) в ЕС наблюдалось увеличение незаконных пересечений границы, постоянно развивалась угроза внутренней безопасности, о чем свидетельствует серия террористических нападений. Существовала и серьезная нагрузка на национальные миграционные системы в связи с огромным потоком беженцев из Ливии. Эти проблемы при-

вели к срочной необходимости объединить и всесторонне укрепить информационные инструменты ЕС для управления границами, миграцией и обеспечением безопасности⁸.

Как отмечается в 12-м ежемесячном докладе о прогрессе, достигнутом в деле создания эффективного и подлинного Союза безопасности, граждане ЕС решительно поддерживают расширение обмена информацией между ЕС в борьбе с терроризмом и организованной преступностью. Информация, предоставляемая системами ЕС, играет жизненно важную роль в оказании помощи национальным властям в управлении внешней границей, борьбе с преступностью и терроризмом и обуздании нелегальной миграции⁹.

Другая проблема, которая имеет место в рамках функционирования всех информационных систем в ЕС, в том числе и SIS-II, заключается в неудовлетворительном качестве сведений, которые предоставляются информационными системами ЕС пограничникам, сотрудникам правоохранительных органов, должностным лицам иммиграционных служб и судебным органам на местах. Речь идет о том, что сведения не всегда полны, точны и надежны, так как системы ЕС не признают связи между различными частями зарегистрированной информации, что приводит к пробелам и фрагментарному отображению для компетентных

⁵ Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.381.01.0004.01.ENG&toc=OJ:L:2006:381:TOC (дата обращения: 04.04.2018).

⁶ 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) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522850887595&uri=CELEX:32016R0399> (дата обращения: 04.04.2018).

⁷ Нигматуллин Р. В. О противодействии угрозам и вызовам с позиции современного международного права // Юридический мир. 2016. № 11. С. 56.

⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration). 12.12.2017 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522305554245&uri=CELEX:52017PC0794> (дата обращения: 29.03.2018).

⁹ Communication from the commission to the European Parliament, the European Council and the Council Twelfth progress report towards an effective and genuine Security Union. COM/2017/0779 final // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522850887595&uri=CELEX:52017DC0779> (дата обращения: 05.04.2018).

органов. Указанное, в свою очередь, затрудняет борьбу с мошенничеством с идентификационными данными.

Немаловажно отметить и то, что в целом конечные пользователи не всегда имеют быстрый и систематический доступ ко всей информации, необходимой им для выполнения своих задач¹⁰.

Чтобы устранить эти недостатки, с апреля 2016 г. началась работа по следующим трем направлениям: максимизация преимуществ существующих информационных систем, разработка новых и дополнительных систем для устранения пробелов в информационных системах и улучшение совместимости информационных систем¹¹.

Мероприятия по первому направлению заключаются в следующем. Так, параллельно с законодательной работой (в частности, введение обязательства государствам-членам создавать предупреждения в SIS, если запрашивается информация о лице, совершившем преступление террористической направленности, автоматической системы идентификации отпечатков пальцев (AFIS) и др.) предпринимаются шаги по активизации обмена информацией. Например, Европол сообщает, что в течение 2017 г. более миллиона сообщений SIENA¹² были обменены

между Европолом, государствами-членами и третьими лицами¹³.

Помимо указанного, каждые 5 лет Комиссией ЕС проводится процедура оценки эффективности внедрения SIS в государствах-членах (в 2017 г. в Дании, Исландии, Швеции, Португалии, Испании, Хорватии, Норвегии и Великобритании), по итогам которой в случае нарушений выдаются официальные рекомендации по их устранению¹⁴.

Говоря о втором направлении, следует подчеркнуть, что основные вопросы, решение которых в настоящее время находится на стадии разработки или согласования, связаны с устранением пробелов в действующих информационных системах.

Что же касается третьего направления, то здесь перспективным предложением, направленным на совершенствование управления внешними границами, содействие предотвращению и борьбе с незаконной миграцией, обеспечение высокого уровня безопасности в области свободы, безопасности и справедливости ЕС, включая поддержание общественного порядка на территориях государств-членов, выступает разработка порядка взаимодействия между существующими в ЕС информационными

¹⁰ The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226 and proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration) // URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15729-2017-ADD-3/EN/pdf> (дата обращения: 29.03.2018).

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Twelfth progress report towards an effective and genuine Security Union. COM/2017/0779 final // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522850887595&uri=CELEX:52017DC0779> (дата обращения: 05.04.2018).

¹² SIENA (Secure Information Exchange Network) — это приложение, управляемое Европолом, которое обеспечивает быструю и безопасную связь и обмен оперативной и стратегической информацией, связанной с преступностью.

¹³ Communication from the commission to the European parliament, the European council and the council. Thirteenth progress report towards an effective and genuine Security Union // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522305554245&uri=CELEX:52018DC0046> (дата обращения: 29.03.2018).

¹⁴ Council Implementing Decision setting out a recommendation on addressing the deficiencies identified in the 2017 evaluation of Iceland on the application of the Schengen acquis in the field of the Schengen Information System // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5304_2018_INIT&qid=1522850887595&from=EN (дата обращения: 05.04.2018).

ми системами (система въезда/выезда (EES), визовая информационная система (VIS), Европейская система информации о путешествиях (ETIAS), Евродак, Шенгенская информационная система (SIS) и Европейская информационная система уголовных сообщений для граждан третьих стран (ECRIS-TCN), а также Европол). В связи с этим предлагается создать Европейский поисковый портал (ESP), чтобы технически обеспечить властям государств-членов и органам ЕС возможность иметь быстрый, эффективный, систематический и контролируемый доступ к информационным системам ЕС¹⁵.

Представляется, что указанная инициатива весьма своевременна. Так, в настоящее время консульства обязаны проверять заявителей на получение визы только в Шенгенской информационной системе (SIS), чтобы определить наличие или отсутствие запрета на въезд, при этом нет никаких обязательств по проверке в отношении любых других доступных баз данных ЕС.

Соответственно, создание Европейского поискового портала позволит компетентным органам, включая органы выдачи виз, быстро и эффективно проверять документы посредством осуществления единого поиска и получения результатов ото всех систем, к которым они имеют право доступа, а не производить поиск информации в каждой системе отдельно¹⁶.

Помимо указанного, ожидается положительный эффект от введения Европейского поискового портала и в части влияния на миграцию и процедуру предоставления убежища. Включение биометрических данных в SIS, создание связи с идентификаторами, известными в предлагаемой системе, и использование информации от Европола позволит соответствующим органам отфильтровать заявления о предоставлении убежища от известных преступников, которые смешиваются с потоком лиц, ищущих убежища, в надежде пройти незамеченными¹⁷. Указанное также позволит минимизировать риски совершения мошеннических действий с идентификационными данными личности.

Другим взаимосвязанным направлением совершенствования рассматриваемой сферы является разработка Европейской стратегии интегрированного управления границами. Суть интегрированного управления границами заключается во взаимодействии стран — участниц Шенгенских соглашений на всех уровнях, в том числе в области управления границами и обмена информацией, совместного анализа рисков и использования европейских и национальных возможностей и ресурсов. Следовательно, Европейское интегрированное управление границами служит как политике миграции, так и политике безопасности Союза¹⁸.

¹⁵ The Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226 and proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration) // URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15729-2017-ADD-3/EN/pdf> (дата обращения: 29.03.2018).

¹⁶ Communication from the commission to the European Parliament and the council «Adapting the common visa policy to new challenges». Date of document: 14/03/2018 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52018DC0251> (дата обращения: 29.03.2018).

¹⁷ Commission staff Working document impact assessment. Accompanying the document proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (borders and visa) and amending Council Decision 2004/512/EC, Regulation (EC) No 767/2008, Council Decision 2008/633/JHA, Regulation (EU) 2016/399 and Regulation (EU) 2017/2226 and proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration) // URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15729-2017-ADD-3/EN/pdf> (дата обращения: 30.03.2018).

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52018DC0251>.

Таким образом, можно констатировать, что сложившаяся в рамках ЕС система, направленная на установление «европейского пространства свободы, безопасности и правосудия», характеризуется рядом недостатков, без устранения которых не представляется возможным достичь тех целей, ради которых она была создана.

Несомненно, изучение такого рода зарубежного опыта правового регулирования российским экспертным сообществом является важным направлением исследования, однако в связи с напряженной внешнеэкономической и внешнеполитической обстановкой в мире, обострением отношений России с Западом, выдвинутыми международным сообществом в лице государств с развитой рыночной экономикой (США и страны Евросоюза) санкциями против нашего государства требуется переориентация на сотрудничество и изучение опыта стран — участниц иных интеграционных объединений.

В частности, следует обратить внимание на целесообразность изучения и использования расширяющегося торгово-экономического сотрудничества стран группы БРИКС и ЕврАзЭС. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года указывается на

необходимость формирования таможенного союза со странами ЕврАзЭС, включая гармонизацию законодательства и правоприменительной практики, повышения трансграничной мобильности факторов производства¹⁹. Дополнительно к указанному в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в качестве направлений международного сотрудничества поименованы: гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации и применение информационных технологий в сфере миграции в рамках международных организаций, а также формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции, представляющим взаимный интерес²⁰.

Вместе с тем изучение практики создания и функционирования SIS по-прежнему представляет исследовательский интерес, но уже с точки зрения стабилизации внешнеэкономической деятельности с ЕС в условиях санкций.

Следует также отметить, что анализ недостатков, выявленных в процессе функционирования SIS в ЕС, позволит предотвратить аналогичные негативные тенденции в нашей стране применительно к Государственной информационной системе миграционного учета (ГИСМУ).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Иншакова А. О., Киселева Е. В.* Основы шенгенского права Европейского Союза // *Право Европейского Союза : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой.* — М. : Юрайт, 2016. — 482 с.
2. *Кашкин С. Ю., Четвериков А. О.* Шенгенские соглашения. — М., 2000. — 191 с.
3. *Кашцев С. В.* Зарубежный опыт правового регулирования въезда в страну и выезда из нее иностранных граждан // *Международное публичное и частное право.* — 2006. — № 1. — С. 42—43.

europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1522847277864&uri=CELEX:52018DC0250 (дата обращения: 05.04.2018).

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

²⁰ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012) // Администрация Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 05.04.2018).

4. Нигматуллин Р. В. О противодействии угрозам и вызовам с позиции современного международного права // Юридический мир. — 2016. — № 11. — С. 56.
5. Право Европейского Союза : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юристъ, 2009. — 1054 с.

Материал поступил в редакцию 25 июля 2018 г.

THE SCHENGEN INFORMATION SYSTEM: EUROPEAN EXPERIENCE IN LEGAL DEVELOPMENT OF TELECOMMUNICATION TECHNOLOGIES OF INTEGRATION ASSOCIATION

Inshakova Agnessa Olegovna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Civil and Private International Law (Main Department of the Southern Scientific Center of RAS) of the Volgograd State University
ainshakova@list.ru, gimchp@volsu.ru
400062, Russia, Volgograd, University Ave., 100

Abstract. *The article is devoted to the European information technologies, software and hardware applications aimed at optimizing control over increase in migration flows, crossing the state borders of the European region that is a part of the Schengen area, in the conditions of growing threat of international terrorism, intensification of international relations and expansion of interstate cooperation. The paper scrutinizes historical prerequisites for the creation of the Schengen information system, the main milestones of its architecture and legal regulation. . The priority directions of improvement of the Schengen information system in modern conditions are investigated, the legislative measures designed to ensure the process of formation of the “European space of freedom, security and justice” are defined. It is argued that a positive effect should be expected from the introduction of the European search portal also in terms of the impact on migration and asylum procedures. The measures designed to minimize the risks of fraudulent actions with personal identification data are listed. It is recommended to develop a European strategy for integrated border management that serves both the migration policy and the security policy of the EU. It is noted that the need to study common European information technologies for the formation of the “European space of freedom, security and justice” has emerged due to the tense foreign economic and foreign policy situation, sanctions against the Russian Federation and the urge for cooperation of the member countries of integration associations.*

Keywords: *interstate cooperation, information society, software and hardware, automated information systems, telecommunication technologies, integration regional Association, common European legal space, legal system of the European Union, Schengen agreement, Schengen achievements.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Inshakova A. O., Kiseleva E. V. Osnovy shengenskogo prava Evropeyskogo Soyuzа // Pravo Evropeyskogo Soyuzа : uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury / pod red. A. Kh. Abashidze, A. O. Inshakovoy. — М. : Yurayt, 2016. — 482 s.
2. Kashkin S. Yu., Chetverikov A. O. Shengenskie soglasheniya. — М., 2000. — 191 s.
3. Kashcheev S. V. Zarubezhniy opyt pravovogo regulirovaniya v’ezda v stranu i vyezda iz nee inostrannykh grazhdan // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. — 2006. — № 1. — S. 42—43.
4. Nigmatullin R. V. O protivodeystvii ugrozam i vyzovam s pozitsii sovremennogo mezhdunarodnogo prava // Yuridicheskiy mir. — 2016. — № 11. — S. 56.
5. Pravo Evropeyskogo soyuzа : uchebnik / pod red. S. Yu. Kashkina. — М. : “Yurist”, 2009. — 1054 s.